

Análisis crítico del discurso: la mercantilización de la educación pública en España

Mónica Pini¹

Resumen

El propósito del trabajo es examinar las formas que asume el discurso de la mercantilización educativa en España en el marco de la Unión Europea, en correlación con las tendencias en los Estados Unidos (Pini, 2003) y las recomendaciones de las agencias internacionales. El estudio es de carácter cualitativo e incluye una descripción y análisis documental.

La perspectiva utilizada es la del análisis crítico de discurso, complementada con análisis político del discurso, la teoría crítica, la teoría sociológica y aportes críticos de autores que adscriben en diferente medida al pensamiento posmoderno. El corpus está compuesto por la normativa principal vigente y documentos oficiales relevantes referidos a políticas educativas nacionales.

Summary

The purpose of this work is to examine the different forms the discourse of educational mercantilization adopts in Spain in the framework of the European Union, in correlation with the tendencies of the United States (Pini 2003) and the recommendations of international agencies. It constitutes a qualitative study and includes both description and documental analysis.

It adopts a perspective based on critical discourse analysis, complemented with political discourse analysis, critical theory, sociological theory and critical contributions from authors that ascribe in different degrees to postmodern thinking. The corpus comprises current legislation and relevant official documents on national education policies.

Palabras clave: educación pública - análisis crítico de discurso - mercantilización - España.

Key words: public education - critical discourse analysis - mercantilization - Spain.

Fecha de recepción: 05/10/09
Fecha de aceptación: 07/12/09

Introducción y perspectiva

El propósito de este trabajo es examinar las formas que asume el discurso de la mercantilización educativa en España, en el marco de la Unión Europea, en relación con esta tendencia en los Estados Unidos (Pini, 2003) y las recomendaciones de las agencias internacionales. Se toma como caso a España debido a su importancia en la actividad educativa de Iberoamérica y a su carácter de país miembro de la UE. El estudio es de carácter cualitativo e incluye una descripción y análisis documental contextualizado. La perspectiva adoptada es la del análisis crítico de discurso, complementada con análisis político, la sociología y la pedagogía críticas.

La pregunta de fondo es cómo se define y orienta la educación de las nuevas generaciones, y con qué concepción. Este trabajo se enmarca en una concepción de educación como valor en sí misma para la formación de ciudadanos en el sentido pleno de la palabra, no como meramente instrumental y utilitaria al servicio de intereses sectoriales. Concibe la educación como bien público, como derecho, no como un bien privado, de consumo e intercambio en el mercado.

En las últimas décadas del siglo XX comenzaron a surgir en diferentes países—impulsadas y apoyadas desde el BM y el FMI—propuestas de privatizar los sistemas educativos—bajo la bandera de la libre elección de escuela (*school choice*), los bonos escolares (*school vouchers*), las escuelas bajo contrato (*charter schools*) y créditos impositivos para quienes pagan escuelas privadas—en fun-

ción del giro ideológico en contra del estado de bienestar. Las políticas neoliberales se presentaron como exitosas en el discurso educacional oficial en países como Estados Unidos, Inglaterra y Nueva Zelanda; de este modo, el sentido común de que la privatización es la solución a los problemas de las escuelas públicas se impuso como una realidad global (Apple, 2000; Burbules & Torres, 2000; Lauder et al., 1999; Whitty, Power, & Halpin, 1998). Las tendencias privatizadoras involucran procesos complejos constituidos por diferentes modos de construcción de una ideología favorable al mercado, la colonización simbólica del discurso educativo por categorías y criterios económicos y las apropiaciones privadas de la esfera de lo público, que se presentan como servicios a la comunidad, satisfacción de necesidades o símbolos de estatus social, ocultando su finalidad de lucro. A su vez, el derecho de los padres a elegir escuela pública en lugar de respetar la zonificación es impulsado por ciertas corrientes que defienden el sistema de «libre» mercado, e implica profundizar la segmentación y responsabilizar a las escuelas por una tarea que las excede.

En el nivel internacional, se podría hablar de grandes líneas de «avance» en el campo de las estrategias tendientes a la privatización de la educación, que se han expandido en parte debido a la tendencia neoliberal a reducir las funciones sociales del estado. Primero fueron los avances del discurso económico sobre el educacional, en especial el ligado a la teoría del capital humano, y luego los modelos gerenciales colonizando el dis-

curso de la administración y política educativa. Ejemplos de esto son la gestión por resultados, el modelo de calidad total, la primacía del criterio de eficiencia, el uso competitivo y punitivo de la evaluación de la calidad y los intentos de reformas en los sistemas de retribución.

Tal como lo plantea van Dijk (2003) con respecto al racismo discursivo, el neoliberalismo, tanto en política como en educación, parece haber desaparecido de las agendas explícitas y se expresa de manera mucho más sutil y moderada, porque ya no resulta políticamente correcto. Sin embargo, si bien no se habla directamente de reducir la gratuidad o de comercializar la educación, las ideologías gerenciales y economicistas que colonizaron la educación en décadas anteriores permanecen y se revelan en concepciones instrumentalistas y discursos de eficiencia y calidad, tomados como presupuestos universales.

Discursos y políticas educativas

Dado que el uso del lenguaje y del discurso es «una de las prácticas sociales más importantes condicionadas por ideologías» (van Dijk, 2003, p. 17), que a su vez influye en su difusión, cambio y/o reproducción, el análisis crítico del discurso (ACD) resulta un aporte relevante ya que integra al campo educativo herramientas de análisis que permiten profundizar los conocimientos y enriquecerlos con conceptos provenientes de otros campos y disciplinas que amplían la comprensión de los fenómenos.

Es posible aplicar el ACD tanto a textos de reformas como a los nuevos lenguajes y dispositivos (textuales, audiovisuales, digitales, multimediales, híbridos), para mostrar las ideologías implícitas, y los modos particulares de distribución y apropiación de conocimientos en el marco de las relaciones sociales de poder. A su vez, el análisis de discurso de documentos de políticas permite indagar el modo que adoptan la legitimación de objetivos y propuestas de política educativa, así como los supuestos y las contradicciones que involucran.

De acuerdo con Fairclough (2008), consideramos el discurso como una práctica social, lo cual implica que es un modo de acción que siempre se encuentra situado histórica y socialmente, y en relación dialéctica con otros aspectos de 'lo social'. Significa que está configurado socialmente de acuerdo con su contexto, pero también, que es constitutivo de lo social, en tanto contribuye, de manera compleja, a configurarlo. Todo discurso consta de tres dimensiones: un texto, una práctica discursiva, que implica la producción e interpretación del texto, y una práctica social en la que se inscribe.

En el análisis crítico del discurso gran parte de las interpretaciones se hacen a través de la *intertextualidad*. Fairclough (1989) define intertextualidad como una propiedad relativa al carácter dialógico e histórico de los textos, ya que todo texto existe en relación intertextual con otros. A su vez, el análisis macro nos permite inferir los supuestos, que «no son propiedades de los textos, sino un aspecto de las interpretaciones que los productores del texto tienen del contexto intertextual»

(p. 152). La identificación de estos su- puestos constituye el hilo conductor entre los discursos y prácticas a analizar.

La aceleración de la globalización de la economía comandada por las multinacionales contribuyó al aumento de la desigualdad social al privatizar los servicios sociales y abandonar a su suerte los destinados a los sectores más postergados. En coincidencia con los cambios estructurales, el lenguaje de las ciencias sociales y humanas, entre otras, la educación, ha sido colonizado por el discurso económico con graves consecuencias conceptuales y prácticas. Una multiplicidad de técnicas, significados, perspectivas y recomendaciones económicas son presentadas y, lo que es peor, asumidas, como universales y neutrales (Fairclough, 1995; Chouliaraki y Fairclough, 1999). Para Fairclough (2008), «los cambios recientes que han afectado a la educación superior son un caso típico, y un buen ejemplo, de los procesos más generales de creación de mercados y de bienes de consumo en el sector público» (p. 183).

Categorías de análisis

Los discursos legales y políticos son textos que típicamente tienen carácter formal y suponen una preparación y revisión por más de una persona. Carecen de marcas de autor, lo cual crea un efecto de verdad y objetividad, y presuponen un contexto previo conocido por los lectores (Calsamiglia y Tuson, 2007). A diferencia de otros textos, tienen una intención retórica explícita, ya que buscan generar adhesión o cumplimiento y modi-

ficar en algún sentido las prácticas sociales de su incumbencia, lo cual no significa que se hagan explícitas todas las implicaciones ideológicas.

Además de estos aspectos distintivos de los géneros, nos proponemos utilizar algunas categorías analíticas que resultan fértiles para el análisis de este tipo de documentos: los temas que priorizan, la texturización, la interdiscursividad en y entre textos, la polarización, las relaciones de equivalencia entre elementos que son construidos como co-miembros de una categoría única, los dispositivos de argumentación (*topoi*), la *tecnologización* de los discursos, y la legitimación de objetivos y propuestas políticas que estas categorías discursivas posibilitan (Fairclough y Wodak, 2009; van Dijk, 2003). Tanto la interpretación de los textos como la interdiscursividad se realizan a la luz de nuestra lectura del contexto, en este caso la situación educativa de España y de la UE, en relación con algunas dimensiones socio-histórico-políticas pertinentes.

Calsamiglia y Tuson (2007) definen como textura del discurso la organización e interrelación de elementos que componen cada unidad de discurso y se concretan en el texto como unidad semántico-pragmática, es decir su entramado de relaciones (p. 207). Polarización se denomina a la estrategia de mencionar y enfatizar nuestros aspectos positivos y mencionar y enfatizar sus aspectos negativos. Minimizar o negar nuestros aspectos negativos y minimizar o negar sus aspectos positivos (van Dijk, 2003). «La 'tecnologización del discurso' – intervenciones calculadas para el desplazamien-

to de prácticas discursivas como parte de la ingeniería del cambio social» (Fairclough, 1995, p. 6) es un aspecto destacable en el discurso educacional de las últimas décadas.

Contexto de España y la Unión Europea

La Unión Europea (UE) fue instituida por el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) como proyecto político económico y organización jurídica de los países europeos. Su antecedente directo es la Comunidad Económica Europea (CEE) formada en 1957, que a partir de 1967 se llamó Comunidad Europea (CE) hasta Maastricht. Sin embargo, de acuerdo con Ikonómová (2005), «es necesario recordar que la idea de Europa era primero de carácter cultural y después, política» (p.29).

La cita de Fairclough que cierra el apartado anterior alude a la definición de educación convertida en rectora para todos los países de la Unión: «La educación se inscribe en la realización de los objetivos de la Estrategia de Lisboa,² convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo» (Europa, Glosario, Educación). Desde una perspectiva de educación comparada, hace ya más de 15 años, Pedró (1993) describía las tendencias en políticas educativas que se estaban desarrollando en Europa y Estados Unidos, y casi al mismo tiempo en los países de América Latina. Del Estado como garante³ de que todos los ciudadanos adquieran las herramientas básicas para su inserción so-

cial, cultural, política y laboral se pasa al quiebre del Estado de Bienestar que «exige» transformaciones en el modelo educativo conocido, tales como la descentralización, la redistribución del control estatal y la privatización para la búsqueda de la eficiencia. Esto se confirma abiertamente en la mayoría de los documentos de la UE, que regulan la educación superior con referencia explícita a la competitividad internacional, vehiculizada por el proceso de Bolonia, y la formación vocacional o profesional. En cambio, para infantil, primaria y secundaria, la mayor parte de los documentos de la UE se refieren a los derechos del niño, a la ciudadanía, la multiculturalidad y la diversidad lingüística. Sin embargo, a pesar de que en estos niveles parece respetarse a los gobiernos nacionales, varios documentos de la Unión legislan al respecto, cada vez más orientados a imponer la cultura de la evaluación, de la calidad, de la eficiencia, así como proponiendo los indicadores para su seguimiento (ver listado de documentos anexo Europa, 2000; 2001; 2002; 2006; Unión Europea 2006; 2007).

La participación de España en el proyecto europeo se realiza en función de sus propias condiciones histórico-sociales. De acuerdo con Olmedo Reinoso (2008), el Partido Socialista Obrero Español que llega al gobierno en 1982 busca extender la escolarización básica universal y gratuita a toda la población, objetivo en el que se fue avanzando hacia los noventa. También adquiere el:

compromiso de democratizar un sistema fuertemente jerarquizado y dual, en el que la educación pri-

vada gozaba de desmesurados privilegios. De ahí que la primera ley educativa del gobierno socialista... se centrara ... en desarrollar los principios constitucionales referentes al *derecho a la educación* y la *libertad de enseñanza* (p. 5).

En 1986, se integra España a la Unión Europea y se empeña en acortar las distancias que la separan de «los países más avanzados» (LOE, 2006). En los últimos 20 años se han producido tres reformas educativas a través de leyes nacionales emanadas de gobiernos de diferentes partidos:

- La Ley 1/1990 de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) (socialistas), que fue un intento de modernización y adaptación a muchas de las directrices europeas en materia educativa y configuró las bases de todas las reformas posteriores;

- La Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación (LOCE) (conservadores) y

- La Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE) (socialistas) (Beltrán Llavador, Hernández i Dobon y Montané López, 2008).

Una vez lograda la escolarización plena, se pusieron en marcha una serie de estrategias políticas que acercan el gobierno de la educación a modelos tomados del mundo de la empresa, lo cual se refleja en la incorporación de un nuevo discurso en torno a la calidad y las calificaciones profesionales. Estos principios se concretan en actuaciones que confieren al discurso político, parcialmente abierto y «progresista», un marcado carácter

y resultados más propios de regímenes neoliberales (Olmedo Reinoso, 2008). Es importante tener en cuenta que el marco de la Unión Europea se propone lograr una economía del conocimiento competitiva, que «el papel de la Comunidad es contribuir al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre Estados miembros» (Europa, Glosario, Educación), y que legisla para hacerlo. En el Tratado de Lisboa de 2007⁴ se establece que «La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros» y que tiene competencia compartida con los estados miembros en las políticas sociales.

Los documentos

La totalidad de los documentos referidos al sistema educativo y a las disposiciones legales de España y de la UE es accesible en la *web*. Se realizó una búsqueda de los acuerdos y normas vigentes más relevantes que rigen el sistema educativo español, con énfasis en la educación primaria y secundaria.⁵

En este artículo voy a circunscribir el análisis a fragmentos seleccionados de tres documentos de política vigentes en España, en función de su pertinencia y relevancia. Uno es el Preámbulo de la última Ley de Educación, que proporciona con detalle el marco y los fundamentos de la Ley, y los otros dos son documentos más generales, de los cuales tomaré solamente las secciones referidas a educación. Son los siguientes:

1) Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), BOE núm. 106, Jueves 4 mayo 2006. Preámbulo (Juan Carlos I).

2) Programa Nacional de Reformas de España (PNRE), 2005, IV.3 Tercer Eje: Aumento y Mejora del Capital Humano.

3) Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (PENIA), 2006-2009⁶.

Realizaré la descripción y análisis de los fragmentos seleccionados para luego centrarme en los conceptos más relevantes.

La Ley Orgánica de Educación (LOE)

El Preámbulo se extiende a lo largo de casi seis páginas. Comienza por desarrollar el concepto de educación para luego dar un panorama histórico y un diagnóstico de la situación que lleva a la sanción de esa norma:

La educación es el medio más adecuado para construir su personalidad, desarrollar al máximo sus capacidades, conformar su propia identidad personal y configurar su comprensión de la realidad, integrando la dimensión cognoscitiva, la afectiva y la axiológica. Para la sociedad, la educación es el medio de transmitir y, al mismo tiempo, de renovar la cultura y el acervo de conocimientos y valores que la sustentan, de extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza, de fomentar la convivencia democrática y el respeto a las diferencias individuales, de pro-

mover la solidaridad y evitar la discriminación, con el objetivo fundamental de lograr la necesaria cohesión social. Además, la educación es el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, responsable, libre y crítica, que resulta indispensable para la constitución de sociedades avanzadas, dinámicas y justas. Por ese motivo, una buena educación es la mayor riqueza y el principal recurso de un país y de sus ciudadanos (BOE 106, p. 17158).

La visión que se transmite en los primeros párrafos contiene una definición integral de educación, referida al conjunto de dimensiones que la componen, individual y social, referida a conocimientos, pero también a cultura, sentimientos y valores, entre los cuales se encuentran los de solidaridad, democracia y ciudadanía. Dentro del mismo concepto se incluye «extraer las máximas posibilidades de sus fuentes de riqueza», comprendido en un sentido social. Hasta aquí no se habla de educación de calidad sino de «buena educación». Sin embargo, se implica una concepción instrumental con el uso repetido de la palabra «medio», la educación como «medio para», «medio de», o «instrumento»: «educación como un instrumento de mejora de la condición humana y de la vida colectiva»; «fueron concebidas como instrumentos fundamentales para la construcción de los Estados nacionales». Asimismo, en la frase «la mayor riqueza y el principal recurso de un país y de sus ciudadanos» se vuel-

ve a utilizar la palabra «riqueza» junto con el término «recurso», en este caso como sinónimos de educación, en un giro característico de lo que se ha denominado la colonización del discurso educativo por el lenguaje económico.

También se define la educación como servicio público, ubicándose en la tradición de las leyes anteriores de 1970 y 1985:

El servicio público de la educación considera a ésta como un servicio esencial de la comunidad, que debe hacer que la educación escolar sea asequible a todos, sin distinción de ninguna clase, en condiciones de igualdad de oportunidades, con garantía de regularidad y continuidad y adaptada progresivamente a los cambios sociales. El servicio público de la educación puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social, como garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la libertad de enseñanza. (BOE 106, p. 17159).

Esta afirmación, si bien se inscribe en el marco de los derechos, resulta ambigua en todos sus términos, ya que, como servicio «público», correspondería a todos sin distinción, como «servicio» la educación entra en los servicios comercializables, pero como servicio «esencial» involucra ciertas restricciones en su inclusión en los tratados internacionales y la OMC. Esto se vincula con que en el ámbito europeo la educación ha sido incluida entre los servicios económicos de

interés general (SIEG) y se insta a los estados miembros a que liberen todos los servicios (Montané López, 2007).

La misma frase relativiza el papel del Estado, «puede ser prestado por los poderes públicos y por la iniciativa social», y lo coloca al mismo nivel de los privados, al mismo tiempo que habla de «derechos fundamentales», que deberían ser garantizados por el Estado, y de «libertad de enseñanza», bandera tradicional del sector privado.

Con respecto al diagnóstico, se encuentran varias alusiones a una situación comparativamente negativa de España en relación con los países de su entorno:

inicio de la superación del gran retraso histórico que aquejaba al sistema educativo español»; «equiparar a España con los países más avanzados»; «acortado así una distancia muy importante con los países de la Unión Europea»; «niveles insuficientes de rendimiento»; «reducir las todavía elevadas tasas de terminación de la educación básica sin titulación y de abandono temprano de los estudios (BOE 106, p. 17159).

Destaca los aspectos negativos de la propia educación y los positivos del resto de los países de la UE. Este tipo de caracterizaciones negativas introducen la necesidad de determinadas medidas de mejoramiento: «exigían una actuación decidida». Se trata de una estrategia que podríamos llamar de «polarización⁷ invertida», orientada a legitimar las políticas que se proponen, en particular vinculadas

con la calidad y su evaluación, que aparecen como consecuencia lógica y natural de la grave situación descrita. Es un uso retórico del lenguaje, dado que las políticas no son consecuencia del diagnóstico, sino de decisiones del Gobierno basadas en los acuerdos con la UE:

En consecuencia, en 1995 se aprobó la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes, con el propósito de desarrollar y modificar algunas de las disposiciones establecidas en la LOGSE orientadas a la mejora de la calidad. En el año 2002 se quiso dar un paso más hacia el mismo objetivo, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación.

En los párrafos que siguen se reitera la alusión a los objetivos de calidad, definida de distintas maneras, asociada con la equidad, y distribuyendo la responsabilidad entre los individuos, las familias, los centros, el profesorado y la sociedad: mejorar el nivel educativo de todo el alumnado, conciliando la calidad de la educación con la equidad de su reparto». (BOE 106, p. 17159) «El principio del esfuerzo, que resulta indispensable para lograr una educación de calidad, debe aplicarse a todos los miembros de la comunidad educativa (BOE 106, 17160).

Cuando se habla de los integrantes de la «comunidad educativa», se los men-

ciona: «familias», «hijos», «centros», «profesorado». Fuera de estos se utiliza el verbo impersonal («se trata de», «se les debe garantizar»), el agente se omite o se reemplaza por «el sistema educativo» o «las Administraciones educativas» o «esta Ley». Puede suponer una forma de evitar la delicada cuestión de las autonomías, pero no aparece claramente el Estado como garante del derecho sino algo así como una empresa mixta a sostener entre todos, sin un responsable principal. «Solamente el compromiso y el esfuerzo compartido permitirán la consecución de objetivos tan ambiciosos» (BOE 106, 17160). Tampoco se explicita el agente al establecer las obligaciones asumidas, en particular con respecto a la evaluación y a la rendición de cuentas (*accountability*):

La existencia de un marco legislativo capaz de combinar objetivos y normas comunes con la necesaria autonomía pedagógica y de gestión de los centros docentes obliga, por otra parte, a establecer mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas. La importancia de los desafíos que afronta el sistema educativo demanda como contrapartida, una información pública y transparente acerca del uso que se hace de los medios y los recursos puestos a su disposición, así como una valoración de los resultados que con ellos se alcanzan. La evaluación se ha convertido en un valioso instrumento de seguimiento y de valoración de los resultados obtenidos y de mejora

de los procesos que permiten obtenerlos. Por ese motivo, resulta imprescindible establecer procedimientos de evaluación de los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa, alumnado, profesorado, centros, currículo, Administraciones, y comprometer a las autoridades correspondientes a rendir cuentas de la situación existente y el desarrollo experimentado en materia de educación.

Los verbos «obliga», «demanda», «se ha convertido», «resulta imprescindible», utilizados en forma impersonal omiten el agente decisor de las políticas de evaluación y lo ubica en un lugar externo o superior. Sin embargo, es el gobierno de España el que ha comprometido su participación en unas políticas educativas al servicio de la economía del conocimiento, emanadas de instancias supranacionales:

El tercer principio que inspira esta Ley consiste en un compromiso decidido con los objetivos educativos planteados por la Unión Europea para los próximos años...La pretensión de convertirse en la próxima década en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica, capaz de lograr un crecimiento económico sostenido, acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social, se ha plasmado en la formulación de unos objetivos educativos comunes...El sistema educa-

tivo español debe acomodar sus actuaciones en los próximos años a la consecución de estos objetivos compartidos con sus socios de la Unión Europea.

Se establece reiteradamente una relación causa-efecto entre educación y crecimiento económico, educación y empleo, educación y cohesión social. Además de limitar la educación a una concepción instrumental que la coloca al servicio de los intereses empresariales, omite las dimensiones de política económica que inciden sobre el empleo.

El preámbulo –y la Ley– convierte la evaluación y la rendición de cuentas en políticas de estado, a implantar en coincidencia con la ya instalada en el mundo sajón y en particular en EEUU. Cabe señalar que los estudios no sustentan la idea de que la educación en esos países ha mejorado a partir de las evaluaciones.⁸ En los párrafos finales se detalla la importancia y los alcances establecidos en el artículo VI:

El título VI se dedica a la evaluación del sistema educativo, que se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo. La importancia concedida a la evaluación se pone de manifiesto en el tratamiento de los distintos ámbitos en que debe aplicarse, que abarcan los procesos de aprendizaje de los alumnos, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamien-

to de los centros docentes, la inspección y las propias Administraciones educativas. La evaluación general del sistema educativo se atribuye al Instituto de Evaluación, que trabajará en colaboración con los organismos correspondientes que establezcan las Comunidades Autónomas. Con el propósito de rendir cuentas acerca del funcionamiento del sistema educativo, se dispone la presentación de un informe anual al Parlamento, que sintetice los resultados que arrojan las evaluaciones generales de diagnóstico, los de otras pruebas de evaluación que se realicen, los principales indicadores de la educación española y los aspectos más destacados del informe anual del Consejo Escolar del Estado (BOE 106, p. 17164).

El artículo VI, además de la evaluación en todos los niveles institucionales y de la enseñanza, establece la participación en las pruebas internacionales. Desde fines de los ochenta la OCDE viene elaborando indicadores educativos internacionales con fines comparativos, hasta que en los noventa comienza el proyecto PISA. De acuerdo con Montané López (2007) los resultados cuantitativos se vuelven imprescindibles y se usan para respaldar y justificar políticas privatizadas adecuadas a las directivas de los organismos internacionales.

Programa Nacional de Reformas de España (PNRE) Eje 3 Aumento y Mejora del Capital Humano

Este Programa es una iniciativa del Gobierno de España —a través de la Oficina Económica del Presidente (OEP)—, de acuerdo con la Estrategia de Lisboa, que tiene dos objetivos fundamentales: I) alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta per cápita y II) superar en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea.⁹ El programa se define por sus metas en el terreno económico, dedicando el eje 3 al componente educación. Ni su procedencia —la Oficina Económica del Presidente— ni sus objetivos dejan dudas acerca de su idea de educación como «medio para». A primera vista es manifiesta la construcción instrumental y economicista del concepto, ya desde el título que se define como «Aumento y mejora del capital humano». La primera forma de tematización en este documento aparece en el título, que marca la importancia macroestructural de los temas del discurso (van Dijk, 2008).

En otro trabajo¹⁰ afirmábamos que obtener «capital humano» es, desde una perspectiva economicista, una de las metas más importantes del «nuevo» pensamiento educacional. Las teorías del capital humano sostienen que el valor de la educación se mide por su contribución al crecimiento económico y la consideran una forma de inversión económica en función de objetivos. Estas teorías ya fueron criticadas en su primera versión, en los años sesenta, dado que omitían una cantidad de factores relacionados con la economía, la política y la sociedad que

quedaban subsumidos en las mediciones, así como factores individuales y sociales difíciles de ponderar. Sin embargo, resurgen incólumes con el neoliberalismo y se convierten en la base y objetivo fundamental a través de las recomendaciones de las agencias internacionales. «La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial son las dos agencias primariamente responsables por la difusión del análisis del capital humano en educación en los países desarrollados y ‘en desarrollo’» (Spring, 1998, p. 159). En esta perspectiva, todos los que no son considerados capaces de un alto rendimiento sólo tienen que aprender lo «básico», con la consecuencia de la segmentación y reproducción de la desigualdad en lugar de su disminución:

El capital humano es un recurso productivo que no sólo contribuye al crecimiento económico, sino que es, además, uno de los pilares básicos para conseguir la igualdad de oportunidades en nuestra sociedad. El adecuado funcionamiento y la calidad de los sistemas educativos son vitales para la formación del capital humano durante las diferentes etapas educativas. La educación infantil mejora el rendimiento (p.75).

A lo ya dicho acerca de la concepción de educación, se agrega la profusión de términos del ámbito económico, «recurso productivo», «crecimiento económico» «rendimiento», y la cadena de equivalencia que se establece entre

«educación»=»capital humano»=»recurso productivo»=»crecimiento económico»= «igualdad de oportunidades», finalizando con un valor democrático como meta, que opera legitimando todos los anteriores. Lo que no se explica es la serie de contradicciones irresolubles entre los objetivos económicos, que han aumentado la desigualdad, y los de ciudadanía, en dirección de una mayor igualdad.

Se reitera aquí la forma impersonal que asumen «los retos» y el diagnóstico negativo que «exigen» determinadas medidas: «Diversos estudios nacionales e internacionales ponen de manifiesto la necesidad de mejorar notablemente los resultados en distintas disciplinas» (p. 75) «España se encuentra en esta materia muy por debajo de la media de la UE-25» (p. 76), así como la falacia de la relación directa y necesaria entre educación, empleo y desarrollo:

la formación permanente es clave para mejorar el capital humano ya que ofrece a las personas ocupadas nuevos conocimientos y habilidades útiles para el empleo actual y futuro, y a las desocupadas un aumento de las probabilidades de reincorporación al mercado de trabajo... debe mejorar el número y la calidad de la formación de los titulados superiores en ciencias, matemáticas y tecnología para conseguir una posición de liderazgo tecnológico y científico, que redunde en la productividad, la riqueza y el bienestar de los ciudadanos (p. 76).

La relación entre formación en ciencia y tecnología y liderazgo nacional es típica de los documentos de EEUU y de las agencias internacionales, desde una concepción reduccionista de «ciencia» y sin tener en cuenta el resto de los factores nacionales y regionales. Si tenemos en cuenta que el objetivo de «productividad»¹¹ ha significado para la mayoría de las empresas el aumento del rendimiento de la hora/trabajo, es decir, mayor explotación, y/o el reemplazo de trabajadores por máquinas, que «la productividad» encabeza la serie formada por «la riqueza y el bienestar de los ciudadanos» la naturaliza como algo deseable por todos. ¿Por qué apuntar a la productividad en lugar de al aumento de la producción cuando se trata de aumentar el empleo? La productividad sólo beneficia a un sector de los ciudadanos, el empresariado.

El apartado de «Objetivos» explica: «Para corregir las debilidades descritas se presenta una serie de objetivos que se han definido en el marco de la Estrategia de Lisboa». A continuación, se incluye un cuadro de «Indicadores sobre capital humano», que se expresan en forma numérica, con lo cual los objetivos se reducen a mejorar los indicadores en relación con los demás países de la UE, y a la pretensión de cuantificar todos los logros educativos:

En el Cuadro 6 se recogen los indicadores que deben utilizarse para analizar el grado de consecución de estos objetivos. Para cada uno de los indicadores, se recoge tanto la situación actual como el objetivo del PNR. Este último se ha

definido siguiendo los objetivos educativos europeos para 2010.

Porcentajes de ingreso, abandono y graduación, desempeño en las pruebas PISA en Matemáticas, Lengua y Ciencias, etc., parecen agotar los logros educativos en este documento de la oficina presidencial. En cambio entre las medidas propuestas hay algunas que no podrían ser evaluadas con estos indicadores, como por ejemplo: la iniciación temprana en las Tecnologías de la Información y la Comunicación; la calidad de la enseñanza; la integración del alumnado inmigrante; la atención a la diversidad; la autonomía de los centros, o la compensación de desigualdades, por nombrar solo algunos mencionados allí (pp. 80-81). Mucho menos podrían evaluar los valores de ciudadanía y solidaridad que establece la LOE.

Entre las medidas desarrolladas mediante la LOE y el Plan Avanz@, se mencionan las destinadas a «aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos educativos», que incluye programas de apoyo para tal fin, a acordar con las Administraciones educativas. Es una de las pocas menciones a los gobiernos regionales, convocados a mejorar la eficiencia, otro imperativo de la UE (Eurydice, 2006).

El Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2009 (PENIA)

Este plan se caracteriza como un «esquema común de planificación integral, mediante el que se definen de forma con-

sensuada las grandes líneas estratégicas de las políticas de infancia y adolescencia. Se trata de un instrumento integrador, a medio plazo, para lograr el pleno desarrollo de los derechos, la equidad inter-territorial y la igualdad de oportunidades para la infancia y la adolescencia, dentro de un marco común y flexible que respete las singularidades y la capacidad de autogobierno de cada Comunidad Autónoma.» Dado que es un documento amplio de carácter social, los aspectos educativos están tratados pragmáticamente, presuponiendo textos previos vinculados con la UE:

La política de educación en España, de acuerdo con los objetivos comunes europeos acordados en 2002 por el Consejo Europeo de Barcelona se centra en prevenir el fracaso y promover el éxito escolar, dedicando los recursos necesarios para lograr la escolarización temprana, evitar el abandono escolar, atender a la diversidad compensando desigualdades, apoyar los programas para los alumnos con necesidades educativas especiales, alumnos extranjeros, etc, con el fin de garantizar la calidad y equidad educativa para toda la población (p. 10-11).

Si bien reconoce los avances realizados, el diagnóstico negativo y los «retos» a los que «es necesario hacer frente» vuelven a dar como consecuencia válida la aplicación de las políticas: «exigen la decidida actuación». En este caso se

enfatisa «que se respeten y protejan los derechos de la infancia» y «la lucha contra la pobreza y la exclusión». Contiene once objetivos estratégicos en relación con la protección y promoción de la infancia, de los cuales el octavo se refiere a educación en un sentido integral:

8. Garantizar una educación de calidad para todos que, caracterizada por la formación en valores, la atención a la diversidad y el avance en la igualdad desde una perspectiva de género, potencie la interculturalidad, el respeto a las minorías, compense desigualdades y asegure, mediante una atención continuada, el máximo desarrollo de las potencialidades desde los primeros años de vida hasta la adolescencia.

La «calidad para todos» aparece aquí más vinculada al sentido general social del documento que al estilo economicista del documento anterior. Sin embargo, abre el espacio para la evaluación y la medición por indicadores. Las medidas a llevar a cabo se consignan en un cuadro en el que se identifican los organismos responsables y los que colaboran en su desarrollo. La mayor parte de estas medidas difícilmente sean medibles por indicadores, por ejemplo:

1. Favorecer el intercambio de experiencias en relación con el desarrollo de actividades educativas y lúdicas para menores de 3 años (...) 6. Incluir propuestas curriculares y organizativas derivadas de la

diversidad del alumnado, potenciando la atención específica en función del género, la que deben recibir los alumnos con discapacidad, la interculturalidad, el respeto a las minorías y la compensación de desigualdades (...) 11. Potenciar las actividades deportivas y culturales como pieza clave del pleno desarrollo de la personalidad, con inclusión de menores y adolescentes con discapacidad.

Sin embargo, en el apartado VII, que se refiere al seguimiento y evaluación del Plan, se incluyen los «indicadores de referencia», que son estrictamente cuantitativos, y no se mencionan evaluaciones cualitativas.

Calidad y evaluación de la calidad

De acuerdo con Marchesi (2002), «la calidad de la enseñanza, como objetivo importante dentro del sistema educativo español, no está presente en forma explícita hasta 1987, en el documento de reforma educativa que el ministro José María Maravall presentó para su discusión por la comunidad educativa y que condujo, tres años después, a la Ley Orgánica de Ordenación General del sistema Educativo (LOGSE).» (p.14). Ni la Ley General de Educación (LGE) de 1970, ni la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1984, dos leyes básicas que han tenido un extenso desarrollo, si bien surgen en contextos radicalmente diferentes, hablan de calidad en la enseñanza. La preocupación por la calidad

empieza a abrirse camino de la mano de la competitividad y de las políticas neoliberales, como sinónimo de buena educación, pero también de buen aprovechamiento de los recursos (eficiencia), de buena gestión, de satisfacción del cliente y de medición de resultados.

La mejora de la calidad de la enseñanza fue uno de los grandes objetivos de la LOGSE. De hecho, una de las contadas iniciativas nuevas fue la creación del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad. La contradicción principal se encuentra entre la retórica referida a la educación para la ciudadanía, los valores democráticos basados en la solidaridad y la no discriminación y que los parámetros con los que se evalúa se cristalicen en los resultados del PISA, instrumento cuantitativo de la OCDE.

La evaluación de los aprendizajes se ha convertido en un género discursivo clave en el orden del discurso educativo (Fairclough, 2008, p. 178), ya que ha pasado de ser una evaluación interna al aula que abarca todo el proceso de aprendizaje de cada alumno, a ser externa y de resultados, para mostrar rendimiento y «calidad», imponiendo una lógica instrumental. En términos de Giddens, habría una tecnologización del discurso a través de la constitución de un sistema de expertos en este campo, una colonización del discurso educativo por el género de la economía o *management* o «la reestructuración del orden del discurso apoyado en el modelo del mercado» (p. 183).

En los EEUU desde hace décadas los discursos sobre los estándares y los exámenes están moldeando los discursos y las prácticas educativas, al tiempo que

se presentan como medidas neutrales de control. En cambio, logra mucho más que eso: «disciplina» a los docentes mediante la legitimación de una forma específica de pensamiento acerca de sus roles (Anderson, 2009). Lakoff y Haas (2009) afirman que no sólo estas pruebas estandarizadas (en relación con las últimas políticas educativas norteamericanas) no colaboran con el aprendizaje, al provenir de marcos del campo económico, sino que pueden interferir con él.

Conclusiones

Los fragmentos analizados muestran lo que Teodoro y Aníbal (2008) han llamado el *hibridismo*, referido a las políticas educativas de Portugal, y Fairclough y Wodak (2009) *hibridez interdiscursiva*, al referirse a los documentos del Proceso de Bolonia. Vale decir que en la formulación de las políticas conviven valores contradictorios. Por un lado, se enfatizan los objetivos democráticos y de igualdad de la educación pública y, por otro, se imponen la ideología de mercado y las metodologías instrumentales. Sin embargo, tanto la argumentación como el vocabulario como el análisis intertextual muestran una hegemonía de la lógica económica.

Aun en los documentos que ponen el eje en la ciudadanía, se destacan las metas económicas: «En la UE, la estrategia de Lisboa ha marcado la ruta hacia una economía del conocimiento y una nueva agenda social europea hasta 2010.» (Educación para la ciudadanía, Eurydice, 2005). Los términos «capital

humano», «evaluación de la calidad» y «sociedad de la información» funcionan como *topoi*, como argumentos que no requieren ser explicados ni justificados.

Es claro que la construcción del organismo europeo tiene un sesgo económico de origen, basado en la necesidad de «resistir» el poder avasallante de EEUU sobre la economía mundial. Marques et al (2008) destacan que en ese marco, desarrollar condiciones de competencia y de éxito para las empresas era muy importante no solamente para el capital europeo sino también para sectores de la socialdemocracia defensores del estado de bienestar. De acuerdo con Fairclough y Wodak (2009) pareciera que los valores tradicionales europeos que constituyen las narrativas de la identidad europea se extendieron a fin de abarcar nuevos valores, provenientes de políticas neoliberales. Si observamos la actual «crisis», se podría decir que el estado de bienestar está perdiendo frente al mercado en todos los sentidos, aun cuando se sabe que los excesos del capital son los principales causantes de los problemas.

La hegemonía del modelo de mercado ha tenido y seguirá teniendo graves consecuencias inseparables en lo social y en lo educativo: el aumento de la desigualdad, del desempleo y la pobreza. La lucha por los sentidos de la educación es una tarea continua para que el mercado no siga prevaleciendo en la *hibridez*.

Notas

¹ Doctora en Educación (University of New Mexico, USA), Magister en Administración Pública y Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Directora del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad, Escuela de Humanidades, UNSAM. Dirige la Maestría en Educación, Lenguajes y Medios y es profesora regular de Educación, Cultura y Sociedad (UNSAM). Ha publicado diferentes trabajos sobre política e investigación educativa. Su libro *Escuelas charter y empresas: un discurso que vende*, publicado por Miño y Dávila, ganó el Premio al mejor libro de educación en la Feria del Libro 2004. Sus libros más recientes son *La escuela pública que nos dejaron los 90. Discursos y prácticas*, con Barbara Panico, y *Discurso y Educación. Herramientas para el análisis crítico*, del cual es compiladora. Obtuvo una Beca de la FUNDACIÓN CAROLINA – MINISTERIO DE EDUCACIÓN, para realizar una estancia posdoctoral durante 3 meses en la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España. E-mail: mpini@unsam.edu.ar

² Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000).

³ Pedró también define al Estado como el principal empresario de la educación escolar. «En ningún país comunitario, ninguna empresa, ni siquiera multinacional, cuenta con un número de trabajadores equivalente al número de docentes funcionarios del correspondiente Estado».

⁴ Ratificado por el Parlamento Español el 08/10/2008.

⁵ No se aborda aquí el tema de la Educación Superior, que ha sido discutido desde el ACD (Fairclough, 2008; Fairclough y Wodak, 2009), entre otros.

⁶ Iniciativa en la que confluyen varios ministerios (incluido el de Educación), organismos y comunidades autónomas, encabezado por: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Dirección General de las Familias y la Infancia, Observatorio de la Infancia.

⁷ Para estrategias de polarización ver van Dijk, 1997, 2003, 2005, 2008.

⁸ Ver <http://epicpolicy.org/> para más información.

⁹ Para tal fin, el programa posee siete ejes de actuación:

EJE 1: Refuerzo de la Estabilidad Macroeconómica y Presupuestaria. EJE 2: El Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) y el Programa AGUA. EJE 3: Aumento y mejora del capital humano. EJE 4: La estrategia de I+D+i (INGENIO 2010). EJE 5: Más competencia, mejor regulación, eficiencia de las Administraciones Públicas y competitividad. EJE 6: Mercado de Trabajo y Diálogo Social. EJE 7: El Plan de Fomento Empresarial.

¹⁰ Ver Pini, 2008.

¹¹ Relación insumo/producto. Aumento del rendimiento del trabajo, elevar la producción sin incrementar recursos, costos y/o tiempo.

Bibliografía

- ANDERSON, G. (2000). «Disciplinando directivos: discurso, legitimación y educación neo-liberal», en Mónica Pini (comp.), *Discurso y educación. Herramientas para un análisis crítico de los discursos educativos*. San Martín: UNSAM Edita, 2009.
- Apple, M. *Official knowledge. Democratic education in a conservative age*. NY & London: Routledge.
- BELTRÁN LLAVADOR, J., HERNÁNDEZ I DOBON, F. J. y MONTANÉ LÓPEZ, A. (2000). «Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas», OEI, *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 48, septiembre-diciembre 2008 bajado en enero de 2009 de <http://www.rieoei.org/rie48.htm>
- BURBULES, N. y TORRES, C. *Globalization and education. Critical perspectives*, New York y London, Routledge.
- CALSAMIGLIA BLANCAFORT, H. y TUSON VALLS, A. (2007). *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*, Barcelona: Ariel Lingüística.
- FAIRCLOUGH, N. (1989). *Language and power*. London and New York, Longman.
- Fairclough, N. (1995) *Critical discourse analysis. The critical study of language*. London and New York: Longman.
- FAIRCLOUGH, N., «El análisis crítico del discurso y la mercantilización del discurso público: Las universidades». *Discurso & Sociedad*, Vol 2(1) 2008, 170-185. Bajado en enero 2009 de <http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/DS2%281%29Fairclough.pdf>
- FAIRCLOUGH, N. y WODAK, R. (2009). «El proceso de Bolonia y la economía basada en el conocimiento: un enfoque de análisis crítico de discurso». En Mónica Pini (comp.), *Discurso y educación. Herramientas para un análisis crítico de los discursos educativos*. San Martín: UNSAM Edita.
- HERNÁNDEZ, F. J. y BELTRÁN, J. (2005). «Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas», en Antonio Teodoro (org.) *Tempos e andamentos nas políticas de educação*, Brasilia: Liber Livro, 2008.
- Ikonómova, A. de la M., «Identities e identidad nacional en el mundo contemporáneo», OASIS, N° 11.
- LAUDER, H. y HUGHES, D., Y WATSON, S., WASLANDER, S., THRUPP, M., STRATHDEE, R. et al. (1999). *Trading in futures: Why markets in education don't work*, Buckingham y Philadelphia, Open University Press.
- MARQUES, F., ANIBAL, G., GRAÇA, V. y TEODORO, A. (2008). «A política educativa da união Europeia. O processo de unionização no contexto de globalização», en Antonio Teodoro (org.) *Tempos e andamentos nas políticas de educação*, Brasilia: Liber Livro.
- MONTANÉ LÓPEZ, A. (2007). «Espejo y reflejo de las evaluaciones internacionales. Distorsiones, interpretaciones e impactos en las políticas curriculares de la educa-

ción secundaria obligatoria en España», Rede Ibero-Americana de Investigaçã em Políticas Educacionais. Bajado en enero de 2009 de http://cyted.riaipe.net/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=20&Itemid=26

OLMEDO REINOSO, A. (2008). «De la Participación Democrática a la Elección de Centro: las Bases del Cuasimercado en la Legislación Educativa Española». *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 16(21). Recuperado en enero de 2009 de <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n21/>

PINI, M. E. (2003). *Escuelas charter y empresas: un discurso que vende*. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

PINI, M. E. (2008) con Panico, B., *La escuela pública que nos dejaron los 90. Discursos y prácticas*. San Martín: UNSAMedita.

TEODORO, A. y ANIBAL, G., A. (2008). «Educação em tempos de Globalização. Modernização e hibridismo nas politicas educativas em Portugal», en Antonio Teodoro (org.) *Tempos e andamentos nas politicas de educação*, Brasilia: Liber Livro, 2008

van DIJK, T. A. (comp.) (1997). *El discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

van DIJK, T. A. (2003). *Dominación étnica y racismo discursivo en España y América Latina*, Barcelona: Gedisa.

van DIJK, T. A. (2003a) *Ideología y Discurso*, Barcelona: Ariel.

van DIJK, T. A. (2005). «Discurso, conocimiento e ideología. Reformulación de viejas cuestiones y propuesta de algunas soluciones nuevas», *Cuadernos de Información y Comunicación* (CIC), 10, pp. 265-316. Bajado en nov. 2008 de <http://padron.entretemas.com/OtrasSec/Descargas/DiscursoConocimientoIdeologia.pdf>

van DIJK, T. A. (2008). «Semántica del discurso e ideología», *Discurso & Sociedad*, Vol 2(1) 2008, 201-261. Bajado en nov. 2008 de <http://www.dissoc.org/ediciones/v02n01/>

WHITTY, G., POWER, S. y HALPIN, D. (1998). *Devolution and choice in education: the school, the state, and the market*, Buckingham y Philadelphia, Open University Press.

Documentos

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, SECRETARIA DE ESTADO DE SERVICIOS SOCIALES, FAMILIAS Y DISCAPACIDAD, DIRECCIÓN GENERAL DE LAS FAMILIAS Y LA INFANCIA OBSERVATORIO DE LA INFANCIA, «PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA 2006-2009», bajado en enero 2009 de <http://www.oei.es/quipu/espana/index.html>

PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS DE ESPAÑA, IV.3 Tercer Eje: Aumento y Mejora del Capital Humano, 2005, bajado en enero 2009 de <http://www.oei.es/quipu/espana/index.html>

LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, BOE núm. 106, Jueves 4 mayo 2006, bajado en enero 2009 de <http://www.oei.es/quipu/espana/index.html>



Cómo citar este artículo: Pini, M. (2010). "Análisis crítico del discurso: la mercantilización de la educación pública en España". *Revista de Educación* [en línea], 1 [citado AAAA-MM-DD]. Disponible en Internet: http://200.16.240.69/ojs/index.php/r_educ/article/view/7. ISSN 1853-1326.