

# M O N O G R Á F I C O

## LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ESCUELAS EN AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA: CONTEXTO, ANÁLISIS CRÍTICO Y POLÍTICAS (\*)

JOHN SMYTH (\*\*)

### EL CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO Y ECONÓMICO

Australia es el objeto de este trabajo y se referirá también a Nueva Zelanda para hacer comparaciones puntuales. Los lectores extranjeros deben entender que en Australia, la educación (a nivel primario y secundario) es responsabilidad del Estado a través de los seis estados y dos territorios existentes. El Gobierno central juega un papel primordial porque controla la financiación de las escuelas, de forma que los que tienen la responsabilidad no son los mismos que controlan la financiación y, por consiguiente, tienen mucho que decir a la hora de desarrollar la política educacional.

Antes de entrar plenamente en los detalles de la reforma educativa, las políticas y la reestructuración en Australia y Nueva Zelanda, es importante conocer el contexto general, el escenario de los cambios. Es, sin duda, un contexto económico en el cual Australia ha intentado tomar posiciones como reacción a la reestructuración global del capitalismo. El cambio operado en el poder económico hacia la región de Asia y el Pacífico obligó a Australia a replantear su posición en esta región después de haber sido una especie de colonia europea en el borde del sureste de Asia, antes y después de la Segunda Guerra Mundial. Australia ya no podía considerarse como un mero suministrador de materias primas y productos agrícolas no procesados; tuvo que integrarse cada vez más en lo que se percibía como una región en auge. Esto significó una reestructuración industrial para poder competir con la mano de obra barata de las economías asiáticas en pleno desarrollo. El argumento simplista propuesto por el Gobierno consistía en que nuestro país tenía que ser «listo» en referencia a la necesidad de un tipo de recuperación «cerebral», es decir, basada en la tecnología punta que permitiría a Australia competir más favorablemente con la mano de obra barata del su-

---

(\*) Este proyecto fue financiado en parte por el Consejo de Investigación de la Universidad de Flinders.

(\*\*) Instituto Flinders para el Estudio de la Enseñanza. Universidad de Flinders del Sur de Australia.

reste asiático. La idea de ser «el más listo» vino acompañada por la eliminación de varias formas de protección gubernamental: la liberalización del mercado de divisas; del sistema bancario que pretendía abrir este mercado a la libre competencia, así como a la eliminación de los aranceles protectores que estaban ya anticuados y daban lugar a métodos de trabajo poco eficientes. En este contexto, la educación se consideraba un elemento clave en esta reforma micro-económica de la economía australiana. La restauración económica dependía del sistema educativo porque, según la opinión general, Australia tenía que dirigir su economía hacia la tecnología punta. Agencias internacionales como la OCDE, el FMI y el Banco Mundial compartieron este punto de vista y propusieron la reducción del sector público, lo cual lleva implícito una participación más activa por parte del sector privado en la provisión de servicios. En cuanto a los servicios proporcionados por el sector público, éstos tuvieron que acomodarse más a las prácticas e ideologías del sector privado.

El proceso de reestructuración de la economía australiana se llevó a cabo a través de un «acuerdo» o «consenso» entre el Gobierno, los sindicatos y la patronal. El resultado estratégico fue un acuerdo pragmático que sacrificaba las aspiraciones y demandas de los sindicatos a favor de una promesa de recuperación económica basada en los beneficios que supuestamente serían el resultado de las reformas laborales. Después de una década, existen serias dudas de que los cambios deseados se hayan hecho realidad o no, e incluso de si alguna vez han sido posibles. Ahora, con una tasa de desempleo por encima del 10 por 100, sin esperanza de mejorar antes de fin del siglo, y con el crecimiento económico limitado a unos pocos sectores de la economía, se está planteando la pregunta ¿en interés de quién se han llevado a cabo los cambios económicos? Hay una distinción clara entre ganadores y perdedores y la brecha entre ricos y pobres se abre cada vez más. El proceso de desmantelación de las industrias que supuestamente no eran eficientes, la liberalización y el hecho de permitir que el rumbo del mercado internacional determine la orientación y el destino de países como Australia, produce la sensación de que las decisiones ya no se toman «en casa» sino en los despachos de Nueva York, Tokio o Londres y que Australia es, más que nunca, una víctima de las fuerzas económicas transnacionales involucradas en el proceso de globalización. Se tiene la opinión de que la reestructuración económica ha dado lugar a la dependencia en vez de la independencia y que la educación participa en este proceso, siendo poco más que un instrumento de formación técnica para la industria. El Estado (definido como colectivo de las instituciones del Gobierno) es cómplice de una serie de estrategias interconectadas y contradictorias: 1) apoya el proceso de acumulación de capital; 2) favorece la expansión continuada del capital, mientras que, al mismo tiempo, 3) intenta mantener su propia legitimidad presentándose como una fuerza equitativa y justa en estos procesos.

En consecuencia, no es sorprendente que en Australia las escuelas sean objeto de discusión y enfrentamientos, mientras siguen su curso estas estrategias contradictorias. Ahora me ocuparé de los detalles de esos aspectos de la política educativa.

## ANÁLISIS CRÍTICO: LA REESTRUCTURACIÓN ESCOLAR, POLÍTICAS E IMPLICACIONES

Una de las características de la reestructuración escolar en todo el mundo es la repetición del mismo modelo de un país a otro. Parece que de un Estado o de un país a otro, las mismas ideas, con respecto a la reestructuración del sistema educativo, se expanden con una rapidez sorprendente, produciendo así una homogeneización notable. Probablemente el aspecto más sorprendente de aquella ha sido en Australia (y en Nueva Zelanda también) el cambio hacia una auto-dirección en la organización de las escuelas. Lingard, Porter y Knight (1988) lo consideran una consecuencia del «capitalismo rápido» promocionado por agencias del «estado internacional» como la OCDE.

La educación en Australia ha sido tradicionalmente tanto centralizada como burocrática. Este hecho tiene sus explicaciones lógicas y otras que no lo son tanto. Como Australia en su historia temprana fue una colonia penal, se argumentaba que la enseñanza necesitaba la dirección y vigilancia del Estado. En un principio, hubo fundadas dudas acerca de la preparación de los primeros maestros. Al mismo tiempo y con el rápido crecimiento de la educación estatal, el aprovisionamiento central de la educación fue la manera más eficaz de satisfacer las necesidades de igualdad en un país inmenso pero poco poblado. Esto dio lugar a la centralización de la plantilla, a inversiones en activos fijos, servicios de apoyo y a un programa de estudios desarrollado y evaluado por un comité central. Por ejemplo, el estado de New South Wales tenía un sistema de educación pública que era el segundo más grande después del sistema de la URSS antes de su desmembramiento. Según un informe:

El sistema de educación estatal de New South Wales es uno de los sistemas centralizados más grandes del mundo, tanto en número de alumnos como en tamaño geográfico. Hay 2.227 escuelas, más de 60.000 empleados (aproximadamente 48.400 de ellos son profesores) y 758.500 alumnos en un área que cubre ocho millones de kilómetros cuadrados. El presupuesto del Departamento para el año 1988-1989 es de casi 2,75 billones de dólares (*Management Review*, 1989, p. 4).

De todos los estados australianos el de Victoria es de los más interesantes y representativos respecto a las paradojas, tensiones y contradicciones que el sistema educativo australiano tiene que afrontar. Victoria tiene una historia de más de una década de intentos de introducir procesos participativos y consultivos a nivel burocrático y local en las escuelas. Estos procesos participativos (y ha habido mucho debate sobre su efectividad y sinceridad) se están eliminando rápidamente.

Es importante conocer la historia reciente de todo esto. Al final de los años setenta y al comienzo de los ochenta, Victoria intentó establecer una alianza de administración participativa y representativa entre los distintos niveles de la

educación pública. Fue un intento de establecer, de manera práctica, la idea de que las escuelas deben abrirse a las sugerencias de otras fuentes (los empleados, padres, profesores, administradores y alumnos) y que se debe llegar a un consenso en la toma de decisiones. Este movimiento tuvo lugar después de un largo período de Gobierno conservador (el Partido Liberal). El nuevo Gobierno reformista (Partido Laborista) estaba a favor de aplicar a la educación las ideas de la democracia industrial, de moda en esa época. Desde la perspectiva actual está claro que este proceso tuvo lugar como respuesta a la necesidad de adaptarse a una economía externa que experimentaba un período de crecimiento rápido. La expansión económica sostenida que caracterizó la postguerra había terminado y los Gobiernos, el de Victoria incluido, tuvieron que reducir los gastos destinados a servicios públicos (ver Smyth, 1933a). Una parte significativa (alrededor del 40 por 100) del presupuesto estaba dedicada a la educación. En Victoria y en otros Estados, se argumentaba que sólo se podía sostener la dotación de servicios con una administración más reducida que dependiera menos del apoyo del Gobierno central.

Este fue el contexto del movimiento «participativo» que permitía a los profesores participar mucho más que antes en la toma de decisiones relacionadas con su trabajo, lo cual no quiere decir que las máximas autoridades de la educación decidieran un buen día compartir su poder con los profesores. En aquel momento la reestructuración en Victoria estuvo provocada por una necesidad de compartir la responsabilidad (y la crítica) de implicar la economía en la financiación de la educación pública. Fue una época en la que se hablaba mucho de la participación y la negociación, y en cierta medida funcionó, por lo menos para algunos profesores.

El período entre 1983 y 1992 (Gobierno laborista) representó una ruptura con lo que existía en Victoria durante los 23 años del anterior Gobierno conservador en este Estado. Los responsables de adoptar decisiones se sentían amenazados por la nueva filosofía interesada por una participación más activa de parte de los profesores en la toma de decisiones, afectando, en consecuencia, a su situación laboral. Era ésta la primera vez en su historia que los sindicatos apoyaban abiertamente a un partido político y, después de instalarse en el Gobierno, el Partido Laborista abrió nuevas vías de comunicación con los profesores, dado que éstos habían tenido muchos problemas en entenderse con los conservadores. Una de las promesas electorales más importantes del Partido Laborista consistía en «consultar de manera efectiva con los grupos en el campo de la educación» (Spaull, Nash, White y Vicary, 1986, p. 46) y, por lo menos, durante la primera etapa de su mandato, cumplieron su promesa:

Respetaron al pie de la letra su promesa de consultarles. Los sindicatos (y el otro grupo principal en el campo de la educación, las asociaciones de padres y alumnos) fueron invitados desde el principio a participar en una red muy organizada de consultas y negociaciones (Spaull, Nash, White y Vicary, 1986, p. 46).

El resultado de las consultas, así como de la participación y negociación fue una serie de seis «Informes Ministeriales» titulados respectivamente:

- La toma de decisiones en el sistema educativo Victoriano (Victoria, 1983a).
- El Plan para la Mejora de la Escuela (Victoria, 1983b).
- El Comité de Educación Estatal (Victoria, 1983c).
- Consejos escolares (Victoria, 1983c).
- Comités de Educación Regionales (Victoria, 1984).
- El Diseño y Desarrollo del Plan de Estudios en Victoria (Victoria, 1984).

Todos estos documentos reflejaron la política educativa del Partido Laborista:

Las decisiones respecto a la operación de las escuelas en Victoria se deben de tomar, en la medida que sea posible, a nivel local y por los que están directamente involucrados en la tarea de enseñar, y no por una burocracia central alejada de las escuelas a las que pretende servir (*ALP Policy*, 1983, p. 1).

A nivel práctico, este nuevo estilo de gobierno que incluía la patronal (el Ministerio de Educación en este caso), los profesores (a través de su sindicato) y los padres (por medio de sus organizaciones), se puso en práctica a través de una serie de estructuras:

- *El Comité Estatal* se creó para aconsejar al ministro en lo que concierne al diseño y desarrollo de la política educativa, sobre todo en relación con las estructuras referidas a la toma de decisiones en las escuelas con objeto de hacerlas más democráticas y constructivas. El resultado fue que los padres, profesores, estudiantes, directores de centros escolares y administradores gozaron del derecho de participar en la toma de decisiones.
- *Comités Regionales*: Representaron otra faceta del intento de descentralizar la toma de decisiones tradicional, muy burocrática y centralizada, y fueron diseñados para facilitar esta labor a nivel local. Se cuestionó la eficacia de estos comités, dada la dimensión jerárquica de la burocracia centralizada, la forma en que se distribuían los recursos y hasta qué punto eran representativos los comités (los miembros eran, en su mayoría, varones de raza blanca y de la clase media) (Watkins, Rizvi y Angus, 1987, p. 263).
- *Consejos Escolares*: Representaron un intento de fomentar la responsabilidad compartida a nivel central y local, a través de la participación de los grupos más afectados por las decisiones en las escuelas (los padres, los profesores y, en algunos casos, los alumnos).

- *Comités Administrativos Locales*: Se crearon para permitir a los profesores participar de manera significativa en la administración de las escuelas, y servir de freno a la autoridad del director. Participaron activamente en asuntos de distribución de la plantilla, número de alumnos por clase y planes de estudios.

Estos intentos de establecer una participación real cesaron en octubre de 1992 con la elección de un Gobierno conservador. Se dismantelaron por completo las estructuras colectivas y de colaboración y, en su lugar, aplicaron las políticas y prácticas fracasadas de la Inglaterra de Thatcher. Concentraron sus esfuerzos en la liberalización de las escuelas, desvinculándolas de un «sistema educacional» y obligándolas a competir entre sí por los alumnos y recursos, y a operar dentro de un contexto en el que los padres pueden elegir la escuela de sus hijos basándose en la calidad de las mismas y velando por los intereses de éstos. En aquella época se hablaba mucho de la «auto-dirección» y «autonomía» pero la nueva política también representó un atentado contra el derecho de los profesores a actuar colectivamente y en colaboración.

Algunas de las características más representativas de las «Escuelas del Futuro» de Victoria y su afán de trasladar la responsabilidad (pero no la autoridad) son:

- «Escuelas auto-dirigidas» que quiere decir que las escuelas y sus comunidades tienen que asumir mucho más la responsabilidad de sus propios gastos financieros.
- Las escuelas adoptan unas normas dentro de unas líneas maestras que hacen que las decisiones tomadas a nivel local se ajusten a la aprobación de la Administración central.
- Las escuelas se financian con un «presupuesto global» y toman sus propias decisiones en lo que concierne a la plantilla y otros temas. Esto puede ser bastante inconveniente, sobre todo cuando las escuelas tienen que reducir gastos.
- Los Consejos Escolares tienen la autorización de nombrar a los directores de los centros, pero el director nombra a los demás miembros de la plantilla.
- Las condiciones de empleo del profesorado se negocian de manera individual en el mismo lugar del trabajo, con la garantía de un salario base que marca el mínimo.
- Todo lo relacionado con la plantilla, así como la disciplina, los despidos y las excedencias son responsabilidad del director. Los directores son responsables también del número de alumnos por clase, según las necesidades de las escuelas. Todo esto quiere decir que los directores toman todas las de-

ciones relacionadas con la plantilla que anteriormente fueron tomadas a nivel central por la Directiva de Educación Escolar.

- Los directores hacen «recomendaciones» en lo que concierne a los aumentos salariales y subidas dentro de las limitaciones del presupuesto de la escuela. Estos temas han dejado de ser responsabilidad de la burocracia central, que los ha tratado de forma equitativa, y ahora están en manos de un solo individuo.
- El plan de estudios se tiene que diseñar de manera que atraiga alumnos a una escuela en detrimento de otra. Esto quiere decir que lo que era un trabajo de colaboración se ha convertido en competitivo.

Los mismos procesos ideológicos que he descrito en relación a Victoria, se pueden aplicar a otras zonas de Australia. Por ejemplo, el movimiento en el sur de Australia durante los últimos años hacia el desarrollo del plan de estudios a nivel local, el establecimiento de niveles de rendimiento estudiantil y la introducción de un sistema de control del profesorado basado en el rendimiento refleja un estilo de consulta y participación empresarial. Es decir, las reformas son el resultado de un plan cuidadosamente proyectado de «dirección empresarial de la educación» en unas condiciones en las que las metas, misiones y orientaciones estratégicas se establecen por los mismos que definen la política educativa, mientras que la participación de los profesores y padres se mantiene en segundo plano.

Un documento titulado «School Centered Education» (La escuela como centro de la educación) (*Management Review*, 1990), fue el mecanismo a través del cual se trasladó la responsabilidad, pero no el poder, desde la burocracia central al nivel local de las escuelas de New South Wales. A través de las transferencias de competencias y el argumento que sostiene que mientras menos intervención estatal mejor, se ha introducido un modelo empresarial en la educación que ha dado lugar a la eliminación de un sistema de educación y el establecimiento de una «serie de sucursales o instituciones independientes que compiten por su cuota de mercado y funcionan para satisfacer las necesidades poco definidas y a menudo contradictorias de la industria» (Kell, 1993, pp. 222-223).

Según Grundy (1992), la reestructuración en New South Wales trata las actividades sociales, como la educación, como si no fueran más que meros procesos técnicos que se pueden definir según «procedimientos basados en los resultados» (p. 157). Según la autora, es un proceso en el que los profesores se ven implicados en la tarea imposible de garantizar los resultados y cuando fracasan (cosa inevitable) este fracaso se utiliza como «una forma de censura para controlar el comportamiento de los ejercientes que intentan trabajar en este sistema» (p. 159). Dentro de este tipo de discurso ideológico, los procesos que pretenden ser consultivos y participativos son muy poco democráticos. Este hecho se ve con claridad en el proceso de «Renovación Escolar» (*Management Review*, 1989) en el que la idea de que cada escuela desarrolle su propio plan de reno-

vacación (un proceso también muy avanzado en otros estados aunque lleva otros nombres, como «planificación del desarrollo escolar»), se había propuesto bajo el supuesto de que los directores y su plantilla se encuentran en la mejor posición «para decidir cómo responder a las necesidades educativas de sus alumnos» (*Management Review*, 1989, p. 10). Pero, como comenta Grundy (1992), este método racional y aparentemente democrático a favor de la participación del profesorado, tiene incorporado un elemento jerárquico importante: «la responsabilidad general del desarrollo y ejecución» (p. 10) está plenamente en manos del director.

La reestructuración en New South Wales ha sido «desde arriba hacia abajo», es decir: el ministro encargó a una empresa asesora la elaboración de un informe; otros fueron invitados a comentarlo *a posteriori* y la participación del profesorado se limitó a la fase de ejecución. Parece ser que se han aclarado varias cosas desde el primer informe del asesor:

- Con respecto a los conceptos y el proceso de transferencias, lo que ocurre en todos los estados australianos, incluyendo New South Wales, es muy parecido. Se trata de un proceso que traslada la responsabilidad pero no la autoridad de la organización educativa.
- La manera de asegurar que se asume la responsabilidad trasladada es a través de indicadores de rendimiento que aseguran que se «imparte» la educación de acuerdo con las prescripciones de las políticas diseñadas por las unidades de redacción de la política educativa central.
- Se lleva a cabo el traspaso de transferencias a través de un proceso de «presupuestos globales» que otorga a las escuelas toda la responsabilidad de la administración de sus propios gastos, dentro de los límites de la cuantía económica suministrada por el Gobierno. En New South Wales, este proceso ha sido frenado por procedimientos de resistencia del profesorado, de los padres y los sindicatos y, en la actualidad, el traspaso se limita a la financiación operacional (por ejemplo, los apartados presupuestarios que no excluyen los salarios del profesorado).
- Todo el proceso contempla la «consulta» con los profesores y las escuelas (por ejemplo, solicitar ideas sin hacer caso a ellas) en vez de la «participación o la colaboración» (por ejemplo, decisiones tomadas conjuntamente). En New South Wales, la colaboración es lo que ha funcionado mejor respecto a los acuerdos con la plantilla (la transferencia de profesores entre escuelas, por ejemplo).
- El proceso se rige en función jerárquica administrativa en la que la participación del profesorado se hace por invitación y dentro de una estructura jerárquica claramente definida.
- A pesar de lo anterior, los profesores tienen (y siempre han tenido) la última palabra con respecto a lo que va a funcionar en las escuelas y, en este

caso, determinan el éxito o el fracaso de las nuevas estructuras a nivel local.

En Australia Occidental se observa una tendencia similar. Un documento titulado «Better Schools» (Escuelas superiores) (Ministerio de Educación, 1987) fue el vehículo a través del cual se efectuó el traspaso de estructuras de auto-dirección en las escuelas. Como indicó Robertson (1993), «las estrategias se concibieron desde arriba hacia abajo y fueron el resultado de un compromiso por parte del Estado y otros, fundamentalmente interesados en la transformación del sector público» (p. 117). Según Robertson (1993):

Existen pruebas en Australia Occidental, como en otras partes de Australia y en el extranjero, de que el cambio hacia la auto-dirección de las escuelas no ha tenido mucho impacto en lo que concierne al traspaso de poder significativo a los profesores, administradores escolares, padres o alumnos a nivel local. Parece ser que se ha tomado al pie de la letra el término auto-dirección, ya que en la práctica es la responsabilidad de «administrar», a nivel local, algunos recursos, y de poner en práctica la política que se dicta en el ámbito central; todo esto dentro de un contexto de escasez de fondos.

Uno de los técnicos que participó en el proceso en Australia Occidental hizo un comentario con una franqueza sorprendente, lo que incitó a Angus (1990) a constatar que:

... el Gobierno no pretendía devolver a las escuelas la autoridad de establecer los objetivos del proceso educativo. Todo lo contrario, el proceso de transferencias en las escuelas pretende conceder la autoridad (y la capacidad) de determinar la manera cómo la escuela consigue los objetivos previamente acordados (p. 5).

Angus (1990) hizo hincapié en el problema relacionado con la definición de los límites de la autonomía de la escuela:

Algunos profesores tomaron el eslogan «escuelas auto-determinadas» al pie de la letra; es decir, autonomía sin límites y sin considerar los parámetros de la política establecida para el conjunto del sistema ni los patrones acordados (p. 12).

El caso de Nueva Zelanda es similar. Incluso existen pruebas que indican que Australia ha repetido una gran parte de la experiencia neozelandesa. Gordon (1992) afirma que las políticas de transferencias han sido la «piedra angular de las reformas educativas recientes en Nueva Zelanda» (p. 187) puestas en marcha desde el año 1984 como parte del plan gubernamental a favor de la «eficacia» y

la «responsabilidad». El cambio se efectuó a través del documento «Las Escuelas de mañana» (Lange, 1988) y prometía:

- que los padres podrían intervenir más directamente en la selección y control de la educación de sus hijos;
- que se redactaría una norma escolar para establecer nexos entre políticas nacionales, locales y las correspondientes operaciones;
- la devolución de la mayoría de la financiación de las escuelas a centros individuales;
- un límite estricto sobre el número de profesores que pueden ser miembros del consejo administrativo para evitar lo que se conocía como «la captura de los proveedores» (Gordon, 1992, p. 188).

Hablando de la experiencia de las transferencias en Nueva Zelanda, Gordon (1992) apunta a la polémica alrededor de la cuestión de «*¿cuáles son los cambios que se están llevando a cabo? ¿Se trata del poder y la autoridad o es simplemente la responsabilidad la que se ha otorgado a las regiones?*» (p. 189). Uno de los interrogantes del proceso de la reestructuración de las escuelas neocelandesas fue: «si la educación no es más que un artículo de consumo, ¿por qué no ha de ser responsabilidad del mercado en vez de una carga para el Estado? El planteamiento de esta pregunta constituyó la base de una polémica centrada en la financiación de la educación por parte del Estado» (Gordon, 1992, p. 193).

El proceso de transferencias en Nueva Zelanda hizo referencia a las «asociaciones» entre el Estado y las comunidades locales, aunque en realidad se trataron de asociaciones muy desiguales; el Estado establece las líneas maestras de la política escolar pero son las comunidades escolares locales las que las ponen en práctica en las escuelas.

## LO QUE ESTÁ DETRÁS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AUSTRALIA

En Australia hay que tener en cuenta los múltiples componentes que forman parte de la reestructuración educativa: plan de estudios a nivel nacional; competencias y patrones nacionales para el profesorado; exámenes nacionales, e índices para la evaluación del rendimiento.

No pretendo entrar en detalle sobre estos asuntos. Sólo quiero comentarlos como componentes de una amplia serie de reformas interrelacionadas. En cada caso, la fuerza motriz detrás de estas iniciativas ha sido el afán de garantizar que la educación haga su parte en la consecución de las vagamente definidas «prioridades nacionales». Esto quiere decir que las escuelas deben funcionar para entre-

nar la mano de obra técnica que se considera necesaria para la sociedad. El argumento de fondo es que las escuelas (y sus alumnos) tienen que hacerse más competitivas para que Australia, como país, pueda competir mejor con las fuerzas laborales de otros países. En Australia se cree que las escuelas son responsables de los acontecimientos económicos y que lo que hace falta es una concepción más restringida de la educación (educación igual a formación) que sea capaz de sacar el país adelante.

La dificultad que tiene la puesta en marcha de esta política es que ha sido confeccionada por personas que tienen unos conceptos económicos particulares y que, además, no son educadores. Por tanto, el problema no está bien planteado y la solución propuesta no es práctica.

Hay muchas maneras de entender este proceso de transferencia. Según Capper (1984), en Nueva Zelanda (y lo mismo se aplica a Australia, también) hay tres grandes marcos de referencia.

En primer lugar, si las condiciones lo permiten, las transferencias pueden ponerse en marcha a través de un proceso democrático que permite a la comunidad participar más en las decisiones escolares. Apelt y Lingard (1993) comentan que fue éste el proceso que estuvo detrás del primer intento de descentralizar las escuelas australianas en los años setenta. En segundo lugar, Capper (1984) constata que hay grupos que argumentan que la descentralización del sistema educativo es un vehículo para un «retorno a los valores educativos básicos» confiriendo la responsabilidad a las escuelas. En tercer lugar, Capper (1984) propone el «punto de vista del mercado», según el cual el Estado deja de ser la autoridad reguladora y las escuelas compiten entre sí para conseguir alumnos porque los padres tienen el derecho de elegir la mejor escuela para sus hijos, siendo controlada por el mercado la asignación y regulación de las escuelas.

Según los últimos análisis (Watt, 1989; Apelt y Lingard 1993; Smyth 1993b), este último marco de referencia (el del mercado) es el vigente ahora en Australia. Sin embargo, como dijo Lingard (1990), nunca es tan sencillo como para poder decir «o éste o el otro». Es inevitable que cualquier proceso sea el resultado de la interacción compleja entre muchos factores:

El equilibrio ideal entre la política central y la autonomía de las escuelas es uno de los dilemas principales en la educación contemporánea en Australia (p. 3).

En el fondo, es un tira y afloja entre la *igualdad* que se ocupa de la garantía de una educación y justicia social para todos, y la *eficacia* cuyo objetivo es hacer más con menos. Apelt y Lingard (1993) constatan que: «mantener el *equilibrio* es más fácil cuando la situación económica es favorable, pero cuando hay recesión como ahora, las presiones económicas tienen preferencia» (p. 59). En este proceso de transferencia hay que asegurar que «la participación de la comunidad no

dé lugar a la despreocupación por parte del Estado que podría hacer a las escuelas las responsables de una financiación inadecuada» (p. 69).

## EL PROCESO DE TRANSFERENCIAS DENTRO DE UN CONTEXTO DE CENTRALISMO

La discusión alrededor de la política de la reestructuración educativa en Australia y en Nueva Zelanda (una discusión mayormente retórica) se apoya en la afirmación de que los cambios hacia una estructura que permita una participación más activa son una reacción directa frente a «los cambios circunstanciales y a las inquietudes del público» (Seddon y Poole, 1990, p. 11). Sin embargo, Seddon y Poole (1990) comentan que esta participación es muy limitada y «sólo se incentiva dentro de parámetros muy estrechos» (p. 17). Desde el punto de vista de estos autores, esta forma de transferencias limitada y discrecional tiene un defecto fundamental porque la participación está restringida por «los formatos aprobados dentro del marco de la política gubernamental» (p. 18). Estas formas no son capaces de desafiar a la autoridad establecida y sólo sirven para formar y canalizar la participación, de manera que no afecten la jerarquía y que no tengan ningún efecto sobre las prácticas educativas.

En efecto, la política viene de la burocracia central a través de un mecanismo eficiente que disfraza «las estructuras burocráticas que son el vehículo de la participación» (Angus, *et al.*, 1990, p. 18). En resumen, aunque la dirección rígida y científica que caracterizó el sistema durante mucho tiempo ya no es la vigente, las interrelaciones sociales de la autoridad central no se han alterado. Como dicen Angus y Rizvi (1989) «no se ha cambiado la estructura esencial de la autoridad a pesar de los cambios administrativos superficiales» (p. 15). Según estos autores, aunque el discurso de participación permite la posibilidad de un cambio significativo, si los mismos miembros de la comunidad escolar no cambian su actitud y siguen considerando las escuelas como «instituciones monumentales que no pueden cambiar a pesar de los esfuerzos realizados» (p. 16), no debemos sorprendernos cuando el cambio real queda fuera de nuestro alcance. En estas circunstancias «todos parecen estar de acuerdo en que la estabilidad es la norma y que los objetivos son comunes y no presentan ningún problema» (Angus, *et al.*, 1990, p. 12). Las cuestiones respecto a la igualdad en el poder se ocultan en un «proceso de participación y transferencias que da por sentado que la igualdad participativa es una parte íntegra de un sistema educativo que es legítimo, neutral y libre de autoritarismo» (p. 18). Claramente, éste no es el caso.

## AJUSTES ESTRUCTURALES Y LA «CRISIS DEL ESTADO»

Creo que sólo se pueden entender estos cambios en Australia y en Nueva Zelanda, así como las exigencias gubernamentales de «excelencia» y «calidad» en las escuelas, si se examinan a la luz del marco general de ajustes estructura-

les que O'Conner (1984) denomina la crisis del Estado (ver también Bates, 1984; Bates, 1985a; Bates, 1985b). Es decir, la práctica cada vez más común por parte del Estado de intentar amortiguar los peores efectos de los cambios pendulares del ciclo económico a través de la planificación técnica y racional. En mi opinión, hay que examinar muy de cerca dos procesos paralelos y contradictorios a la vez: la acumulación de capital y la legitimación democrática que perturba las economías occidentales. Por un lado, el Estado quiere promocionar la infraestructura y el clima propicio para producir la mano de obra necesaria de acuerdo con los requisitos del capital, y, al mismo tiempo, tiene que propiciar formas de mantenerse en el poder, sobre todo a través de la flexibilidad, creatividad y comprensión de los trabajadores. Aquí se encuentra una contradicción intrínseca. Según Held (1982) «el Estado capitalista tiene que tomar medidas a favor del proceso de acumulación de capital y, al mismo tiempo, adoptar los medios para proteger su imagen como organismo ecuánime y justo para ocultar lo que está haciendo» (p. 184). Para Habermas (1976; 1979), es una situación irónica porque mientras más interviene el Estado en la propuesta de soluciones racionales, técnicas y científicas a los problemas administrativos (y, al mismo tiempo, provocando una *crisis de «racionalidad»*), más tiene que seguir y reconocer las normas e intereses culturales de grupos muy dispares y, a la vez, correr el riesgo de perder su credibilidad debido al incumplimiento de las soluciones prometidas en una situación de «sobrecarga» de decisiones complejas (es decir, una *crisis de «legitimación»*). Según Habermas, son estas dos crisis entrelazadas (la incapacidad creciente del Estado para efectuar un cambio social amplio y equitativo debido a una falta de recursos, junto con la incapacidad de las grandes burocracias de tomar decisiones cada vez más complejas) las que dan lugar a una *crisis de motivación* caracterizada por un sentimiento creciente de impotencia, enajenación, una pérdida de sentido y un sentimiento generalizado de exclusión del proceso de toma de decisiones.

Una prueba de estas crisis y de la reestructuración internacional del capitalismo es la «nueva ronda de integración global y competición intensiva» (Bastian, *et al.*, 1985, p. 40) que ha resultado de la reducción prolongada de la actividad económica y los cambios estructurales provocados por la crisis del petróleo de los años setenta. Lo que ha surgido ha sido un «desplazamiento acelerado de trabajadores», pero dentro de un contexto de «falta de empleo en muchos sectores» (y no una falta de trabajadores cualificados y motivados como frecuentemente se alega) (p. 40). La piedra angular de esta reconstrucción económica han sido las muchas facetas de reforma educativa que supuestamente son la respuesta definitiva para «cambiar la tendencia del declive económico a través de la restauración de la productividad educativa» (p. 34). Los conservadores argumentan que este declive se debe precisamente a la disminución en los logros educativos en relación con la anterior política equivocada, permisiva e igualitaria. La restauración esperada está vinculada a tres mitos del rendimiento escolar. El primero es el de la «edad de oro» que afirma que hay que acabar con la «falta de autoridad, el aumento de la mediocridad, las modificaciones de los planes de estudio, el descenso de los niveles mínimos y el declive en el rendimiento escolar» (Bastian, *et al.*, 1985, p. 35) y devolver a las escuelas su im-

portancia anterior como creadores de mano de obra pasiva, de habilidades básicas y de alfabetismo. El segundo mito es el de «la reforma igualitaria» que se centra en el movimiento de los años sesenta cuyo objetivo fue el de hacer las escuelas más accesibles a un espectro social más amplio y, a la vez, asegurar la igualdad de los resultados como una manera de medir el rendimiento escolar. El argumento esgrimido por los liberales de que esas reformas debilitaron la calidad de la educación o que no fueron capaces de eliminar la desigualdad educativa es demasiado simplista. Las pruebas indican que las escuelas sí experimentaron un cambio significativo a pesar de lo que Bastian *et al.*, (1985) denomina una evolución de la «meritocracia exclusiva» a una «meritocracia más inclusiva» (p. 39). El tercero es el «mito del imperativo económico» y se basa en la presunción que «el declive en el rendimiento escolar está íntimamente relacionado con el declive en el rendimiento económico», y su corolario de que la *restauración* de la disciplina y expectativas elevadas contribuirá a la productividad económica, la ventaja competitiva y la creación de empleo» (p. 39). Esta afirmación no está probada mediante un análisis de las tendencias del mercado laboral y, de hecho, apunta hacia una situación en la que «la educación significará más para unos pocos y menos para la mayoría» (Bastian *et al.*, 1985, p. 41) en la medida en que un número creciente de empleos no requiere ninguna formación intelectual más allá que el alfabetismo, y los largos años de estudios escolares servirán como un mecanismo sofisticado de selección para conseguir un empleo (Rumberger, 1987).

La respuesta más general a estas crisis interrelacionadas del capitalismo ha sido (en el caso australiano al menos) lo que Hinkson (1990) denomina el «intervencionismo radical»:

... la privatización de los servicios gubernamentales y las sociedades limitadas, las limitaciones en las ayudas sociales y la eliminación de subsidios de desempleo, la liberalización de los tipos de cambio y del sistema bancario, el acuerdo salarial, la participación de la educación y la industria en el concepto de *país inteligente*, y todavía más controvertido, la participación activa del Estado en el establecimiento del rumbo del desarrollo industrial (p. 11).

Lo que quiero decir es que los términos como «devolución» en el contexto de la educación son *radicales* en la medida en que vienen de los educadores progresistas y son *intervencionistas*, en tanto en cuanto, sin entrar directamente en el dominio de las clases, sirven para definir la plataforma desde la cual pueden operar los educadores conservadores.

Mi argumento es que todo esto ha coincidido con un énfasis generalizado en el individualismo posesivo y competitivo propuesto por la nueva derecha, con una situación provocada por el declive en las tasas de rentabilidad y acumulación de capital. Esto ha sido alentado por un resurgimiento de la «teoría del capital humano» que propone una relación directa (sin comprobar) entre la educación y la economía. El argumento de la nueva derecha se basa en la creencia de

que el declive en la acumulación de capital se debe a los beneficios salariales elevados conseguidos por la clase trabajadora. Ellos ven una solución muy clara: reducir los salarios y los servicios sociales públicos. Este argumento va acompañado de una filosofía respecto a la naturaleza humana que considera que el individuo maximiza su propio bien y se preocupa por sus propios intereses «en cuanto a la adquisición de riqueza, posición social y poder» (Lauder, 1987, p. 5). Dentro de este contexto de *Darwinismo social*, se observa una disminución de la ayuda estatal, un intento de debilitar la solidaridad entre los trabajadores y una asociación entre el individualismo y la competición «en condiciones de capitalismo salvaje, lo que da lugar a una situación de la supervivencia del más fuerte» (p. 5). Dado que la influencia del Estado es intervencionista por naturaleza, se argumenta que tiene que reducirse. La consecuencia para la educación, como apuntó Nash (1989) en su tratado sobre el contexto neozelandés, ha sido la reestructuración de los sistemas educativos en todo el mundo, lo que ha permitido que el Estado adquiera aún más control sobre las funciones esenciales (sobre todo el poder de determinar la política y controlar los recursos) mientras tanto que se retire de aquellas áreas en las que se ha demostrado que no puede tener éxito (garantizar la igualdad de oportunidades educativas y en la provisión de enseñanzas). Nash (1989) constata:

La retirada estratégica es una respuesta fácil a la crisis de la legitimación. La maquinaria de control se fortalece mientras que nuevas instituciones asumen las responsabilidades de los sectores más conflictivos, protegiendo así al Estado central de la crítica que pueda surgir de los mismos. Los grupos de presión política pierden así su razón de ser, a la vez que se disminuye el conflicto dentro de las mismas instituciones estatales (p. 117).

Lo que se observa en estas circunstancias es lo que Marginson (1989) denomina el resurgimiento de la teoría del capitalismo humano en la educación, que se caracteriza por cuatro principios: «el individuo se considera un jugador calculador que se comporta como tal, a fin de maximizar su utilidad económica personal; los únicos beneficios para la educación son los económicos; los beneficios de la educación son principalmente individuales y, por tanto, los beneficios sociales de la educación no son más que la suma de los beneficios individuales» (pp. 1-2). Es esta fe ciega en la ideología del individualismo, junto con una actitud que permite a los inversores privados y a los consumidores establecerse en el mercado ficticio de la educación, la que alienta la percepción de que en el campo de la educación «las oportunidades son inmejorables» (Porter, 1990, p. 3).

Todo esto tiene implicaciones importantes, considerando que los Gobiernos capitalistas de todo el mundo se retiran estratégicamente en ciertas áreas de la educación, mientras que fortalecen su poder central de establecer políticas en un intento de aparentar que devuelven los mecanismos de control a las escuelas, los padres, las comunidades locales y los profesores, permitiendo a los mismos participar en las decisiones que afectan a las escuelas. Nash (1989) opina que esto no

guarda mucha relación con la austeridad fiscal y que tiene mucho que ver con el aumento en el control político sobre los sistemas educativos. Según él:

Había aún más control en aquellas áreas donde éste es imprescindible y, aquellos elementos que se escapan de las manos se eliminan de entre las responsabilidades estatales. Lo que ha hecho el Gobierno es retirarse de aquellas áreas donde no puede *ganar* y concentrarse más en otras. El «localismo», «populismo anti-burocrático» e incluso el «tribalismo» han contribuido a este programa. El Estado intenta renunciar a su responsabilidad (anteriormente asumida) frente a estos problemas y devolverla a la comunidad pero, teniendo en cuenta que nunca puede haber una sola *comunidad* integrada dentro de una organización social dividida en clases y etnias, habrá consecuentemente una intensificación de la lucha popular (p. 126).

En definitiva, estas iniciativas locales no conducen realmente a una redistribución del poder sino que constituyen un control limitado y discrecional sobre la ejecución de decisiones tomadas por la burocracia central. En estas condiciones, la educación se convierte en un proceso de enfoque, en una serie de objetivos decididos por otros y no en un proceso dinámico de debate en la determinación de la naturaleza de estos objetivos.

## NOTA

Este trabajo incorpora ideas presentadas en dos trabajos anteriores:

Smyth, J., «Teachers work and the politics of reflection», *American Educational research Journal*, 29 (2), 1992, pp. 267-300.

Smyth, J., «A Study of participation, consultation and collective bargaining in the teaching profession in Australia». Un trabajo comisionado por la Organización Internacional de Trabajo, Ginebra, 1993.

## BIBLIOGRAFÍA

Angus, L. y Rizvi, F. (1989): «Power and the politics of participation». *Journal of Educational Administration and Foundations*, 4 (1), pp. 6-23.

Angus, L., Seddon, T. y Poole, M. (1990): «School based decision making and management; democratic reform or conservative managerial device?». Monash university; trabajo no publicado.

- Angus, M. (1990): «Making better schools: devolution the second time around». Trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana para la Investigación Educativa, Boston.
- Apelt, L. y Lingard, B. (1993): «Public schooling reform in Australia: in whose interests?». *Journal of Educational Administration*, 31 (3), pp. 59-71.
- Bastian, A., Fruchter, N., Gittell, M., Greer, C., y Haskins, K., «Choosing equality: the case for democratic schooling». *Social Policy*, Spring, 1985, pp. 34-51.
- Bates, R. (1994): «Education, community and the crisis of the state». *Discourse*, 4 (2), pp. 59-81.
- (1985a): *Liberalism, Marxism and the Struggle for the State: Prolegomena to the Study of Public Administration*. Geelong. Deakin University Press.
  - (1985b): *Public Administration and the Crisis of the State*. Geelong. Deakin University Press.
- Capper, P. (1984): «A Gothic romance: re-structuring New Zealand education». *Education Australia*, 6.
- Gordon, L. (1992): «The state, devolution and educational reform in New Zealand». *Journal of Education Policy*, 7 (2), pp. 187-203.
- Grundy, S. (1992): «Beyond guaranteed outcomes: creating a discourse for educational praxis». *Australian Journal of Education*, 36 (2), pp. 157-169.
- Habermas, J. (1976): *Legitimation Crisis*. London. Heineman Educational Books.
- (1979): *Communication and the Evolution of Society*. Boston. Beacon Press.
- Held, D. (1982): «Crisis tendencies, legitimation and the state», en J. Thompson y D. Held (eds), *Habermas: Critical Debates*. London. Macmillan.
- Hinkson, J. (1990): «Labor's party is over». *Arena*, 93, pp. 10-16.
- Kell, P. (1993): «Managerialism and market forces in vocational education: 'Balkanizing' education in the 'Banana Republic'», en J. Smyth (ed), *A socially Critical View of the Self-managing School*. London y New York. Falmer Press.
- Lange, D. (1988): *Tomorrow's Schools: the Reform of Educational Administration in New Zealand*. Wellington. Government Printer.
- Lauder, H. (1987): «The New Right and educational policy in New Zealand». *New Zealand Journal of Educational Studies*, 22 (1), pp. 3-23.
- Lingard, B. (1990): «Social justice and devolution». Trabajo para el Departamento de Educación de Queensland, Foro sobre la Justicia Social, Departamento de Educación, Universidad de Queensland.

Lingard, B., Porter, P. y Knight, J. (eds) (1992): *Schooling Reform in Hard Times*. London. Falmer Press.

Management Review (B. Scott), (1990): *School Centered Education: Building a More responsive State School System*. Sydney. Management Review. NSW Education Portfolio.

– (1989): *Schools Review: A Strategy to Revitalize Schools within the New South Wales State Education System*. Sydney. NSW Education Portfolio.

Marginson, S. (1989): «Human capital theory and education policy». Presentación oral en el Curso de Política Social, Universidad de South Wales, octubre.

Ministerio de Educación (1987): *Better Schools in Western Australia: A Programme for Improvement*. Perth, Western Australian Government Printer.

Nash, R. (1989): «Tomorrow's schools: state power and parent participation». *New Zealand Journal of Educational Studies*, 24 (2), pp. 113-128.

O'Connor, J. (1984): *Accumulation Crisis*. London. Basil Blackwell.

Partido Laborista Australiano (1983): *Labor Party Education Policy*. Carlton.

Porter, P. (1990): «Education, the economy and citizenship: critical perspectives and social choices». Discurso inaugural, Universidad de Queensland, julio.

Robertson, S. (1993): «The politics of devolution, self-management and post-Fordism in schools», en J. Smyth (ed), *A Socially Critical View of the Self-Managing School*. London y New York. Falmer Press, pp. 117-136.

Rumberger, R. (1987): «The potential impact of technology on the skill requirements of future jobs in the United States», en G. Burke y R. Rumberger (eds), *The Future Impact of Technology on Work and Education*. London. Falmer Press, pp. 74-95.

Smyth, J. (ed) (1993a): *A Socially Critical View of the Self Managing School*. London y New York. Falmer Press.

– (1993b): «Education and economic rationalism: have we lost our way?». Discurso inaugural, Universidad de Flinders del Sur de Australia, 8 de octubre.

Spaull, A., Nash, K., White, R., y Vicary, A. (1986): *Teacher Unionism in the 1980s: Four Perspectives*. Hawthorn. El Consejo Australiano para la Investigación Educativa. *Australian Educational Review*, 24,

Victoria: Ministro de Educación. Trabajo Ministerial N.º 1 (1983a): *Decision Making in Victorian Education*. Melbourne. Government Printer, 1985.

– Trabajo Ministerial N.º 3 (1983b): *The State Board of Education*. Melbourne. Government Printer, 1985.

– Trabajo Ministerial N.º 4 (1983c): *School Councils*. Melbourne Government Printer, 1985.

Victoria: Ministro de Educación. Trabajo Ministerial N.º 6 (1984): *Curriculum Development and Planning in Victoria*, 1984. Melbourne. Government Printer.

- Trabajo Ministerial N.º 5 (1985): *Regional Boards of Education*, 1984. Melbourne. Government Printer.

Watkins, P., Rizvi, F., y Angus, L. (1987): «The formation of regional boards and the devolution of Victorian state education». *Australian Journal of Education*, 31 (3), pp. 252-271.

Watt, J. (1989): «Devolution of power: the ideological meaning». *Journal of Educational Administration*, 27 (1), pp. 19-28.

