

CON-CIENCIA SOCIAL

SEGUNDA ÉPOCA

Nº 1 (2018)

COORDINADOR:
FRANCISCO JAVIER MERCHÁN (FEDICARIA-SEVILLA)



Editado en Huesca por Fedicaria. ISSN 2605-0641 Con-ciencia social (Internet)

SUMARIO

PRESENTACIÓN Y SALUDO

Del papel a la nube 3

EDITORIAL

Pacto educativo: ideología para no afrontar la naturaleza social y política del sistema de enseñanza 5

TEMA DEL AÑO

Política educativa y educación: pactos, leyes y estrategias

La producción de la política educativa: contextos, actores y dispositivos
F. Javier Merchán 21

Investigando redes de política educativa: un desafío epistemológico
Antonio Olmedo y Eduardo Santacruz 41

Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa: análisis de un fenómeno en expansión
Antoni Verger y Luis Parcerisa 59

Conciertos educativos: el futuro cohonestado
Jesús Ángel Sánchez Moreno 75

Leyes y reformas educativas: consideraciones sobre sus actores
Alejandro Tiana Ferrer 89

El asalto neoliberal a la educación
Rosa Cañadell 103

APUNTES CRÍTICOS

El pacto educativo: la religión en la escuela
Práxedes Caballero 121

Un pacto educativo para la educación pública
Enrique J. Díez y Agustín Moreno 129

Entre la Ilustración y el neoliberalismo: abrir el campo de lo posible para una praxis educativa
Lucía Forcadell y Mara Socolovski 139

Una lucha por desnaturalizar la educación para la ciudadanía. A propósito de mi tesis doctoral
Marta Estellés Frade 147

Contra el neoliberalismo académico. A propósito de la tesis doctoral de M. E. Martín Valdunciel
Pedro López López 153

Las corporaciones universitarias en los orígenes del *Leviatán* moderno
Gustavo Hernández Sánchez 161

Tras la huella de *Tersites*. Apuntes sobre el papel de la ética y la crítica en la autobiografía de Raimundo Cuesta
Vicente Pérez-Guerrero 167

PRESENTACIÓN Y SALUDO

Del papel a la nube

Hace casi dos años, la revista **Con-Ciencia Social** cumplió una larga etapa de veinte años (1996-2016) acudiendo con puntualidad a la cita con sus lectores. Así, a finales de 2016, vio la luz el número 20, que fue nuestra última entrega en papel impreso. Tras unos meses de reflexión y trabajo, el Consejo Editorial de la revista ha optado por dar continuidad al proyecto, ahora en forma electrónica.

En efecto, podríamos afirmar que la trayectoria de **Con-Ciencia Social** ha sido la de una rara avis en el marco de las publicaciones periódicas españolas de su género. En primer lugar por su pertinaz independencia económica e institucional, su capacidad de autofinanciación y su carácter de órgano de comunicación de una peculiar plataforma de pensamiento y acción colectiva que ha venido siendo la **Federación Icaria (Fedicaria)**, integrada por personas (en su mayoría docentes) que comparten su interés por el campo de la educación y la cultura desde perspectivas críticas. Una revista como la nuestra, sin vinculaciones institucionales, apoyos o subvenciones de ninguna especie, solo ha podido sostenerse gracias a la lealtad de un número bastante estable de suscriptores que nos han apoyado a lo largo de la singladura; nunca les estaremos suficientemente agradecidos por su confianza. Son ellos quienes nos han permitido la navegación independiente durante estas dos décadas, sin pabellón al que rendir cuentas y sin onerosas hipotecas.

Poco a poco, durante estos veinte años, nuestro anuario ha ido haciéndose un lugar en el campo, lamentablemente cada vez menos cultivado, de las publicaciones periódicas dedicadas a la reflexión y pensamiento crítico acerca de la educación y la cultura en sentido amplio. Como cualquier producción cultural nuestra revista ha ido experimentando cambios e incorporado nuevos enfoques y objetos de análisis en función de los intereses y preocupaciones del colectivo que la sustenta; ello sin abandonar nunca la defensa de una mirada crítica y situada ante los asuntos abordados, ni la seriedad propia de una publicación académica (sin serlo). En este sentido, **Con-Ciencia Social** ha venido desarrollando una apreciable capacidad para abordar, integrar e interrelacionar autorías, temáticas y campos de conocimiento —sociología, historia, filosofía, pedagogía, economía, política, geografía— que muy raramente se dan cita en una misma publicación de esta naturaleza.

La nueva etapa digital de **Con-Ciencia Social** que ahora inauguramos estará marcada por una cierta continuidad en lo que se refiere a la organización, estructura de las secciones, extensión y contenidos de la revista. Como nuestras lectoras y lectores podrán comprobar, mantenemos el propósito de profundizar en cada número en una temática sustantiva —para esta primera entrega hemos elegido: "Política educativa y educación: pactos, leyes y estrategias"—, mediante la inclusión de varios artículos originales, realizados por distintos autores por expreso encargo de la persona coordinadora del número y del Consejo Editorial, precedidos por un texto que, a modo de

Editorial, glosa y sitúa la posición que al respecto sostiene **Fedicaria**. Asimismo, conservamos la sección *Apuntes críticos*, que seguirá integrando una miscelánea de colaboraciones dedicadas a difundir y reflexionar sobre lo que se produce e investiga en la actualidad sobre determinados problemas sociales y temas de interés para nuestros lectores. Nuestra tradicional sección *Pensando sobre*, dejará de aparecer como tal y de forma sistemática en esta nueva etapa digital; sin embargo, en números sucesivos, seguiremos dando espacio al diálogo, al debate y a la entrevista, en su caso, con personas cuya trayectoria intelectual nos resulte sugerente y provechosa, sea para analizarla en sí misma, sea para conversar y confrontarnos con ella.

Somos plenamente conscientes de que esta nueva época de la revista presenta ventajas —derivadas de un soporte "virtual" que procurará un acceso más fácil y universal a nuestra publicación—, pero también inconvenientes, dudas y no pocas incertidumbres. Respecto a estas últimas, trataremos de superarlas y encararlas con denuedo y habilidad; estamos convencidos y convencidas de que el empeño lo merece y, por supuesto, nuestras lectoras y lectores también.

Abril de 2018

Consejo Editorial de ***Con-Ciencia Social (segunda época)***

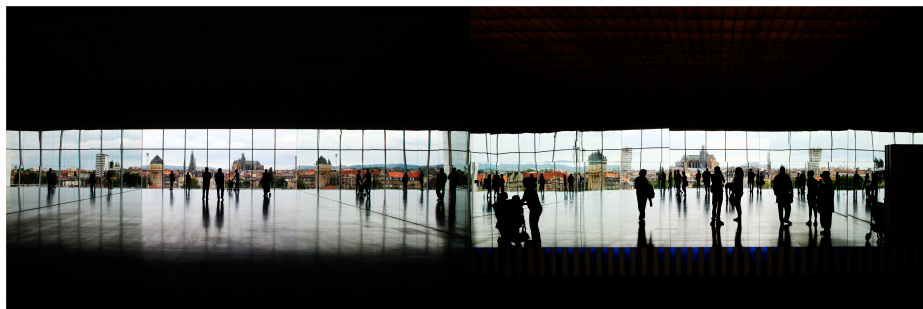


FOTO: UTK

EDITORIAL

Pacto educativo: ideología para no afrontar la naturaleza social y política del sistema de enseñanza

EL PACTO EDUCATIVO: UNA POLÍTICA CUESTIÓN QUE APASIONA A LOS “DESPOLITIZADORES”

Hay ideas–consigna cuya presencia ocupa, con ostensible insistencia, épocas demasiado largas. Coinciden, claro está, con una muelle acomodación entre el pensamiento vulgar, el académico e incluso el que viene impostado mediante “reflexiones serias”. Algunos diríamos que son ideas-puntales de una ideología hegemónica. Tal es el caso de la idea del Pacto Educativo en España, especialmente en el periodo postfranquista, aunque sus orígenes con unas u otras características, vengan de lejos. En cualquier caso, tal origen no va más allá de la consolidación y decidido despegue de un sistema nacional de enseñanza en el primer tercio del siglo XX, aunque normativamente ese sistema se hubiera planeado y dado su primer y raquíto desarrollo en el XIX.

Cuando de esa clase de lemas-tópicos se trata, conviene escuchar con más atención las expresiones más simples. Los argumentos más trillados y pedestres suelen encerrar las claves para prospecciones más profundas. Más o menos el discurso del sentido común sobre el Pacto Educativo acostumbra a formularse en estos términos: los políticos —los partidos políticos— legislan sobre la enseñanza cuando llegan al poder en contra del gobierno precedente. Hacen su propia reforma partidista. Son culpables de una permanente inestabilidad del sistema educativo. Son unos irresponsables que ponen sus intereses y doctrinas partidistas por encima de algo tan importante como la educación — que es para el bien de todos—. La educación es algo sagrado —el futuro de nuestros hijos, ¡nada menos!— y con eso no se juega. En este asunto los políticos y todos estamos obligados a llegar a un acuerdo. Un acuerdo de garantías, sólido, duradero, que nos proteja de cualquier veleidad en el futuro.

La sustancia de este tópico relato, en efecto, es indistinto del que se maneja en estratos político-burocráticos. Dice, por ejemplo, el actual Secretario de Estado de Educación, Marcial Marín: "Un pacto que aleje a la Educación de toda confrontación política, proporcione estabilidad y certidumbre, a toda la comunidad educativa".

Por otro lado, no nos vamos a engañar. Al hablar de acuerdo de Estado en educación se está hablando también de otras cosas. Ante cualquier problema (o casi) que se perfila como grave se acude al mismo remedio: ¡Hagamos un pacto de Estado! La receta goza de popularidad y no le faltan cocineros. No es casualidad que los beneficios del pactismo y la sacralizada referencia al espíritu de la Transición sean, en el presente, moneda muy revalorizada en el mercado de los símbolos. Se vende el consenso como

una virtud, como un paradigma esencial de la convivencia humana, negando su naturaleza meramente táctica y olvidando con mucha facilidad las posiciones del día anterior, cuando el buen pactista ejercía de todo lo contrario¹. Dicho de otra forma: tanto el acercamiento a las ceremonias del pacto como el alejamiento no son más que movimientos en los que el cálculo electoral actúa como factor determinante, lo cual, dicho sea de paso, no debería escandalizar en exceso al “inocente ciudadano de a pie”.

Ya que la idea de *consenso* se presenta como epicentro en nuestro tema y otros muchos, nos parece conveniente traer a colación las atinadas consideraciones de carácter general que Jesús Ibañez Alonso (1997) hacía al respecto. En términos sencillos, venía a decir el sociólogo cántabro que el consenso equivalía a la *solución cerrada*, produce certezas, y que el disenso era la *solución abierta*, produce dudas. No será difícil a los lectores encontrar en cada momento que se usa la idea de consenso, la más o menos consciente voluntad de arramblar con todo lo que se ponga por delante. Eso sí, “con los brazos abiertos”. En cada consenso político palpita un bloqueo frente al contrario. Concluamos las líneas precedentes con una de las ideas nucleares de este texto editorial. El pacto educativo, como casi todas las operaciones de la misma naturaleza, no responde a una noble y desinteresada búsqueda de concordia y solución concertada. Es, sencillamente, un arma más en la confrontación.

En efecto, en los últimos tiempos se rinden homenajes sin cuento al espíritu de la Transición. Precisamente por lo del beatífico consenso y una especie de generosa virtud que adquieren los pactistas cuando dicen poner por encima de todo el bien de este país (por usar una expresión que se puso de moda en el lenguaje parlamentario y periodístico de los años setenta). Pero al esgrimir en el presente la bandera del consenso, amén de seguir sacralizando ese mito histórico tan conveniente, se puede matar, de paso, otro pájaro del mismo tiro: juntar y recoser a toda costa un bloque que ha sido bautizado como el de los “constitucionalistas”, el bando de los demócratas dentro de un orden, con la evidente intención de marginar y señalar como un peligro a los que no están dentro, a los que quieren romper todas las cosas, a los declaradamente extremistas y con los que es imposible dialogar porque tienen principios radicales. Como decía Carlos Lerena para otro momento y circunstancia, pero en una orientación analítica similar a esta, en el acuerdo de la feliz gobernación democrática después de los ochenta (después de la consolidación del bipartidismo, para entendernos...): "se sospecha que los principios son cosas de fascistas de izquierda, estalinistas, adolescentes perpetuos y otras resentidas y viejas momias puestas caracteriológicamente fuera de la circulación: cosa en suma de irresponsables y de locos" (Lerena Alesón, 1986, p. 450).

Pese a todas las dificultades los pactistas más iluminados que dicen tener definitivas fórmulas para arreglar “la maltrecha enseñanza”, pregonan y venden la construcción de un Pacto de Estado para la Educación que ha de ser irrompible (los entrados en años aún

¹ Olvidando, por ejemplo, el Partido Popular su ruptura de conversaciones con Ángel Gabilondo cuando éste, ministro de educación en 2010, intentó el Pacto Educativo, siendo la causa del desacuerdo el cálculo electoral que en aquel momento hizo el PP.

recordamos la capacidad de persuasión que tenían, en tiempos de fragilidad, los anuncios de vajillas de duralex). La ilusión de la durabilidad se apoya en la idea de una construcción y mantenimiento del acuerdo en el que participan todos. Unos y otros dejarían a un lado sus particulares visiones de la educación y sus intereses concretos (¡total nada!) para legislar y ejecutar en una misma dirección. Esos genéricos enunciados tienen sus moralejas, como la divulgada con sorprendente éxito mediático por José Antonio Marina, un locuaz paladín del Pacto Educativo, según la cual es cosa sabia creer que *para educar a un niño hace falta toda la tribu* u otro precepto parecido. Sí, sí... A la vista de la experiencia ¿puede pensarse en serio que se dan esas étnicas e idílicas condiciones para educar a la infancia con una orientación unitaria y colaborativa?

La experiencia nos dice que lo mismo da mirar en el seno de las familias, en una “comunidad escolar” con sus distintos componentes y ámbitos, en un barrio o pueblo, en un foro de expertos o en una muestra aleatoria de docentes. En cualquier caso, se pondrá de manifiesto el disenso, la confrontación, las sentencias contrarias. Lo curioso es que aquellos que darían cualquier cosa por ver triunfar un acuerdo y los que una y otra vez mantienen posiciones irreconciliables viven en el mismo país. Somos los mismos. La más solvente sociología crítica de la educación ha descrito al sistema educativo como campo privilegiado de batallas ideológicas y de mecanismos para la reproducción del poder y las diferencias de estatus, por mucho que el idealismo doctrinario se empeñe en lo contrario.

Cuando fracasan los pactos, siempre queda la salida de echar la culpa y la responsabilidad a los políticos. Pero sería saludable para explorar, libres de preceptos, lo que nos rodea, poner en entredicho una simpleza que ha sido muy afirmada (con retóricas diferentes) tanto en las izquierdas como las derechas: los partidos no nos representan. ¡Qué ilusión más convincente para los que se creen espíritus independientes! En realidad, el espectro de las organizaciones políticas refleja con mucha fidelidad el conjunto de marcos mentales de los ciudadanos; incluso de los que no votan. Hablemos de lo que hablemos (incluyendo la educación) es muy fácil establecer correspondencias biunívocas entre los discursos prototípicos de los partidos con representación parlamentaria y los mantenidos por los correspondientes taxones ideológicos de ciudadanos. Lo mismo da que unos los expresen con gruesos y tópicos brochazos en la barra del bar y otros en elaboradas opiniones propias de la pulida *intelligentsia*. Al intentar inmiscuirse en un Pacto Educativo los partidos políticos detectan y reciben más o menos directamente demandas (expectativas de sus bases y elaboraciones de sus *think tanks*). Mayoritariamente son llamados a protagonizar los procesos de negociación que lleven al acuerdo porque ello puede capitalizarse y, al tiempo, se les vigila para que no se pasen un pelo en concesiones al rival.

AUSENCIAS Y PRESENCIAS DEL PACTO EDUCATIVO EN NUESTRA REVISTA

Con-Ciencia Social ha cubierto una etapa de veinte años sin faltar a la cita anual con sus lectores. Dado el carácter de la revista, mayoritariamente dedicada a las ciencias sociales en general y a la educación en particular, puede llamar la atención que entre los muchos

temas tratados, casi siempre con enfoque crítico, no nos hayamos detenido de forma específica en el pacto educativo. ¿Será porque se nos ha antojado que era asunto de escaso interés a pesar de que parece interesar a “todo el mundo”? ¿O será, precisamente esa epidémica presencia el motivo de que hayamos esquivado un debate que, por otra parte, atraviesa e interfiere en otros de los que sí nos hemos ocupado? Por ejemplo, fue inexcusable aludir a la idea del pacto educativo cuando en el número 12 de *Con-Ciencia Social* (2008), hablábamos en el editorial de *la calidad de la enseñanza y otros embelecados*. Ya entonces hacíamos afirmaciones como la siguiente:

"La retórica en la que se articulan embelecados como la calidad de la enseñanza ha mantenido la confrontación simbólica del bipartidismo hispano, con el riesgo de que las sucesivas reformas desgasten la credibilidad de unos y otros. Así, se reclama por doquier un “pacto”, y la vigente LOE viene a ser en un sentido real *la ley del empate tecnocrático* entre la derecha y la izquierda. Otra cosa es que ello signifique el final de la “guerra escolar” en nuestro país, pues eso no se vislumbra en el horizonte."

En efecto, el ambiguo concepto de la *calidad* de enseñanza es la campana con la que se llama a las ceremonias del consenso. Ya se sabe, después de la conquista de la cantidad —la escuela para todos— vino la inquietud por alcanzar la calidad, como si habláramos de la alimentación u otros bienes de uso y consumo desigualmente repartidos entre los seres humanos. El problema, para empezar, tiene dos aspectos que no deberían obviarse. Primero, el hecho de que haya educación obligatoria para todos no quiere decir, ni mucho menos, que todos puedan acceder a la misma educación. Segundo, que la calidad de educación no es lo mismo para unas u otras clases sociales, ni para distintas corrientes políticas u organizaciones, ni siquiera para los intelectuales consagrados a la teorización y diagnóstico de los sistemas educativos. Por ejemplo, para los expertos en diagnósticos como son los gestores del informe PISA (mito universal de “evaluación científica” y comparada al gusto de todos y de cualquiera) la calidad es un abstracto horizonte al que se acercan unos más que otros y *para que se sepa bien* la situación de cada uno (sobre todo de cada territorio nacional o regional) se hace ese peritaje a base de tasaciones cuantitativas que tanto revuelo causa y que para tan poca cosa sirve en las políticas educativas y en las aulas concretas. La literatura crítica a esa “magna prueba del rendimiento escolar” ya es bien conocida y, por el momento, nada hay que añadir. Lo que aquí importa, por insistir en las creencias de la vulgarización ideológica sobre el pacto educativo, es que el esquema del “sentido común”, supuesto cemento para unir a políticos y ciudadanos *sensatos*, contiene argumentos como este: el informe PISA nos dice que estamos muy mal en el ranking de la enseñanza, lo que tienen que hacer los partidos políticos es tomar nota, ponerse de acuerdo y arreglar de una vez la educación con un gran pacto de Estado. Con eso, buenos recursos, un profesorado entregado y la colaboración de familias, todo arreglado².

² La glosa en este caso se puede ajustar perfectamente a lo que Andreas Schleicher, artífice principal y coordinador del informe PISA, y al que luego nos referiremos oportunamente, viene proclamando.

UN “VISTAZO” A LA HISTORIA DEL TEMA QUE TRATAMOS

Un breve recuerdo de las tensiones, conflictos abiertos, treguas, pactos y concesiones habidas a lo largo del tiempo en torno al tema que nos ocupa, ayudará a situar la cuestión con más elementos de juicio.

Por los primeros textos normativos para regular la instrucción pública en el siglo XIX, así como por los testimonios de las autoridades pedagógicas y las mismas prácticas escolares heredadas del Antiguo Régimen sabemos, con certeza, que dos estructuras se erigían como legítimas para decidir sobre los fines, el alcance y los límites de la enseñanza institucional y reglada: la Iglesia y el Estado. Y se presentaban en indisimulada confrontación. Como decía Antonio Gil de Zárate, esta cuestión, de la mayor importancia, era una cuestión de poder. Parece que en los orígenes del sistema nacional de enseñanza todo era más simple y los discursos eran más crudos y sinceros. Tal contienda se ha prolongado con variables intensidades y expresiones hasta nuestros días. Secularmente, en España, ha habido mucha Iglesia y poco Estado, especialmente en lo que atañe a la educación. La familia, por su parte, (digamos que el criadero de materia prima para la educación) nada, poco o bastante tenía que decir respecto a la educación de sus hijos, según fuera su estatus.

A partir del siglo XX la institucionalización de la educación adquirió mayor brío, iniciándose un largo y accidentado camino hacia la educación de masas, al tiempo que se manifestaban, con mayor claridad, las tensiones entre fuerzas presentes en una España que, a decir de algunos, luchaba por desfrancarse y superar seculares atrasos. Las posiciones estaban fijadas desde hacía tiempo: por un lado, la Iglesia que dando por descontado su predicamento sobre la familia venía diciendo lo mismo de siempre, el Estado liberal un tanto animado por una pequeña burguesía democrática que bajo el faro guía de la Institución Libre de Enseñanza (ILE), ya a finales del siglo, reclamaba sin ambages un lugar protagonista en todos los terrenos de la cultura y, finalmente, otros colectivos emergentes como los gremios docentes entre los que aparece con un perfil de nuevo tipo el cuerpo de magisterio. Durante la II República se radicalizaron las posturas, los ademanes y las medidas de mayor o menor calado. En el *Diccionario de Pedagogía* dirigido por Luis Sánchez Sarto y editado por Labor en 1936, apareció una entrada específica para lo que se denominaba *lucha por la escuela* —...“la discusión ideológica y política de las fuerzas que actúan conjuntamente en relación con este producto social que llamamos escuela”—, y en el texto se pintaba tal lucha en términos dramáticos. Con escasa fe, no faltaron entonces los que ya reclamaban un entendimiento, una paz acordada, una especie, en fin, de pacto por la educación, aunque entonces todavía no se expresara con esas palabras. Otros nunca vieron posible tales acuerdos. La prensa pedagógico-profesional de entonces contiene muchos e ilustrativos trabajos dedicados a la lucha escolar y los acuerdos en pro del gusto y felicidad de todas las partes, que pueden consultarse con sumo provecho en *Revista de Pedagogía*, *Escuelas de España*, *Revista de Escuelas Normales*, *Avante*, o en el propio *Boletín de la ILE*.

Veamos un poco más de cerca nuestro problema en la época.

A la más simple confrontación entre actores principales (Iglesia, Estado y familia) se fueron añadiendo otros elementos y motivos de discordia, principalmente la lucha de clases o en términos decimonónicos más genéricos, *la cuestión social*. También facciones o grupos sociales representativos (partidos políticos y sindicatos, que ya entonces recibían esas recurrentes acusaciones de partidismo que dificultaba la tolerancia, el respeto, el "entendimiento educativo", en definitiva).

En lo dicho sobre clases sociales y enseñanza no debe pasarse por alto un detalle que no suele ser recordado como merece. Artífices de talento como el socialista Lorenzo Luzuriaga soldaron a principios del siglo XX una importante alianza educativa entre socialistas y liberales progresistas que estarían bajo el amplio manto de la ILE. Hasta entonces, en el seno de tradicionales organizaciones obreras como la de socialistas y anarquistas se desconfiaba profundamente del Estado como proveedor y responsable de la formación de los hijos de los trabajadores. En sus primeros planteamientos revolucionarios no solo pensaban que antes que ocuparse de la educación habría de abolirse la explotación capitalista. Un poco más tarde, el socialismo hispano se inclina por gestionar desde sus propias organizaciones una educación de clase para los trabajadores. Es también digno de recordarse que también la ILE, por motivos y estrategias muy diferentes, optó por desarrollar privadamente sus proyectos educativos. Un deslizamiento posterior acercó al PSOE a las tesis reformistas de transformar la escuela nacional contando con las instituciones del Estado. De tal maridaje —en las filas de Fedicaria se ha usado la expresión liberal-socialista para definir a uno de los bloques protagonistas en nuestras nacionales pugnas educativas— surgió el proyecto de enseñanza republicano y, en un endiablado cruce de fuerzas y acontecimientos, las confrontaciones a las que nos hemos referido. Habría que añadir que los anarquistas no transigían con aquellos planteamientos tácticos. Desde luego la II República no fue una coyuntura propicia para cualquier tipo de acuerdo educativo, pero su estela ha sido muy larga: la tradición neocatólica, las huestes falangistas, el mencionado bloque liberal-socialista, anarquistas y comunistas, las asociaciones y sindicatos de profesiones pedagógicas, fueron presencias y representaron concepciones educativas hoy extinguidas, con el tiempo mutadas en otras, pero que en su día llegaron a formular e incluso a intentar reformas escolares, que, inexorablemente, forman parte de la memoria colectiva —tanto en lo que tuvieron de reales como de leyenda y mito—.

En realidad, los años treinta del siglo pasado, la sucesión de República, guerra e imposición de la dictadura, constituye un periodo en el que afloran las principales cuestiones en liza de la política escolar de hoy. Problemas, en parte, peculiarmente españoles y que fueron y han seguido siendo motivos de confrontación. A saber: la lucha por el dominio de la enseñanza pública frente a la privada; la oposición entre enseñanza laica y religiosa; las competencias autonómicas (enseñanza de la lengua y conciencia patria) y, en cuarto lugar, la equidad de un sistema educativo conforme a las expectativas estratégicas de las familias para la promoción social de sus descendientes. Este último punto, arrastrado por el clasismo del sistema de enseñanza desde sus orígenes, se exagera de forma inusitada en los años sesenta, cuando cambios económicos, sociológicos y demográficos demandan una reforma profunda del sistema educativo a fin de superar sus marcados rasgos clasistas y establecer un modelo tecnocrático, de

masas y homologable al de países capitalistas desarrollados. Las demandas, de diverso orden y procedencia, tuvieron respuesta en la Ley General de Educación (LGE) de 1970. En Fedicaria se han estudiado con extensión y en profundidad los significados históricos de aquella reforma que llegó a tildarse de "revolución silenciosa". En términos menos poéticos Carlos Lerena resumía el contexto y motivo de aquella Ley: "el capitalismo avanzado y la necesidad de nuevas formas de legitimación".

Aquí interesa señalar algunas cosas sobre las ambiciones de los reformistas que consiguieron redactarla y ponerla en marcha. En primer lugar, diremos que, pese a las intenciones y retórica participativa de los más conspicuos artífices de la LGE, pese a sus hábiles negociaciones con la Iglesia mediando los Jesuitas y las Teresianas y pese a evidentes elementos superadores de brechas sociales y decidida adopción de medidas innovadoras en lo social y lo pedagógico, no podemos considerar que aquella reforma fuese resultado de un pacto educativo ya que ni existía el reconocimiento democrático de partidos políticos y otras formaciones, que como tales no pudieron participar, ni se siguieron procedimientos del poder legislativo ajustados a ese fin en un parlamento que mereciese la categoría de ser representante de la soberanía popular. Sin embargo, la "reforma Villar Palasí", amén de abrir la puerta a la educación tecnocrática de masas aportó nutrientes ideológicos que han servido de puntales para mantener hasta el presente la urdimbre argumental del Pacto Educativo³. Estos eran, por lo menos, dos.

En primer lugar, se situaban las soluciones para la educación en el plano técnico y se creía en los expertos (a ser posible internacionales) como los más fiables diseñadores del camino. Esto no era otra cosa que abrir la vía de la *despolitización de la política educativa*. Como muestra de la continuidad en el presente de tal credo, cabe señalar que Sandra Moneo, diputada del PP y vocal por su partido en la Subcomisión Parlamentaria para *Pacto de Estado Social y Político por la Educación*, acusa al grupo de Unidos Podemos de pensar en parámetros "absolutamente políticos" en lugar de hacer "debate educativo" (y eso que la Subcomisión lleva con mayúsculas el adjetivo *Político*). La aseveración de la diputada responde exactamente al esquema mental del exministro Ignacio Wert cuando decía, con intención de descalificar a las "mareas verdes", que tenían motivaciones políticas, cuando dicho movimiento se erigía en contra de su *proyecto político* para una nueva ley (la LOMCE). No aludiríamos a estas declaraciones si alcanzaran exclusivamente al terreno de lo anecdótico. Vienen a cuento porque el más rancio conservadurismo está especialmente interesado en desplazar la contienda de la educación al ámbito de lo técnico, del acierto o desacierto pedagógico, de la rentabilidad en términos cuantitativos y cualitativos, etc. Es decir, el afanoso y persistente empeño de los políticos de derechas por la despolitización de los problemas, corre parejo a poner las patatas calientes en manos de los expertos, siempre que estos —generalmente encantados de ejercer de tales—, claro está, digan lo que esa derecha quiere.

³ Ya Ricardo Díez Hochleitner resumía perfectamente la doctrina tecnocrática que venimos comentando: "las reformas educativas corresponden a cambios profundos en la política educativa de un país, los cuales deben estar planteados por encima de los intereses políticos de un gobierno, con sentido de continuidad y en el marco de una visión prospectiva sobre el futuro de la respectiva sociedad" (Sánchez Carrasco, S. et al., 1983, p 1241-1242).

En segundo lugar, en 1970 se vino a establecer la *doxa* de que las reformas educativas han de ser eficaces y duraderas y para ello han de contar con un holgado apoyo social.⁴ ¡Qué añagaza tan seductora del ideal-positivismo! Como si cualquier reforma escolar, por mucho que sea precedida de encuestas y consultas sin cuento a la comunidad educativa y a expertos de reconocido prestigio, pudiese superar las contradicciones que ponen al descubierto la crítica sociológica y política de la educación. En fin, aquellos cruciales años de nuestra entrada en la educación tecnocrática de masas mostraban los señuelos principales para despertar las pasiones pactistas: los males de la educación se arreglan con equivalentes dosis de diseño científico y de concordia social que respalde aquel diseño. Simple ¿no?

La LGE tuvo, desde luego, resistencias de diferente tipo y origen. Podía, por esos motivos, haberse invalidado después, en la democracia (en su esencia, claro, no en la retórica de la norma), y sin embargo no fue así. Las citadas condiciones y circunstancias de contexto eran tan fuertes que, aunque hubo detractores entonces y después, nadie se ha planteado en serio volver a un modelo anterior a la Ley General de Educación. Es decir, volver a un escenario homologable al del *modo de educación tradicional elitista*.

Sobre la política de pactos escolares tras la reforma de 1970 no habría mucho que reseñar sino la oposición a la misma desde las formaciones de izquierda por motivos obvios. Llegado un momento histórico, cumbre de las ilusiones del consenso, como fue la Transición, se firmaron los Pactos de la Moncloa (1977), que en su capítulo IV sobre *política educativa* contenía intenciones que hoy parecerían muy atrevidas, junto a unas sustanciosas inversiones económicas en educación. Solo éstas se cumplieron medianamente. Habrá que esperar hasta 1997 para que iniciativas lanzadas desde una asociación, la Fundación Encuentro, llegaran a formular unas propuestas concretas, las cuales encontraron un rotundo rechazo en el Ministerio del ramo, entonces ocupado por Esperanza Aguirre. El catedrático Manuel Puelles Benítez, pertinaz defensor del Pacto Educativo estaba en aquel intento. Lo estaría también en el siguiente, en 2004, a través del Consejo Escolar del Estado —otro intento frustrado, ahora por la retirada de las asociaciones de padres y madres— y, con otros partidarios del pacto, contempló la intentona, ésta ya institucionalmente política, del Ministro socialista Ángel Gabilondo en 2010.

Desde principios de 2017, una Subcomisión Parlamentaria de casi un centenar de agentes representativos se ha venido reuniendo en busca de las bases para pergeñar el acuerdo (el *Pacto Social y Político por la Educación*). En principio, todos los partidos estaban presentes aunque el impulso inicial y el mantenimiento durante meses corrió a

⁴ Véase la siguiente cita del Prólogo a la LGE (1970): "Esta previa participación en la tarea preparatoria de la reforma de nuestro sistema educativo era ineludible por razones de eficacia, pues es evidente que en materia de educación los preceptos legales carecen en muchos aspectos de suficiente potencia conformadora si no van acompañados de un consenso social. Por ello, la historia legislativa de la educación en cualquier país, y también en España, ha sido con frecuencia ejemplo de leyes desprovistas de eficacia, despegadas de la realidad a la que se intentaba, sin embargo, remodelar. Por el contrario, partir de la situación presente y pulsar el sentir nacional es de antemano garantizar la adecuación de la reforma educativa con las auténticas necesidades y aspiraciones del país."

cargo de PP, PSOE y Ciudadanos. Ese foro, que supuestamente “buscaba bases para el acuerdo”, anduvo atascado desde sus comienzos y es más que dudoso el cumplimiento y culminación de su empeño al cumplirse con creces el tiempo de sus deliberaciones. La iniciativa, que empezó con ciertas ínfulas, se ha ido deshinchando hasta convertirse en trasto inútil. He aquí que muy pocos días antes de cerrar este editorial, en el mes de marzo de 2018, el PSOE abandonaba la mesa de negociación e inmediatamente lo hacía el grupo Unidos Podemos. En este mismo número de *Con-Ciencia Social* hay otros análisis más coyunturales, más vinculados a la experiencia de esa misma Subcomisión, como el testimonio aportado por Enrique Díez Gutiérrez y Agustín Moreno, que pueden aportar más luz con criterios concretos. Nuestras averiguaciones sobre los debates, escandalosamente opacos, no han conducido más que a confirmar que los desacuerdos eran de fondo, pero también de forma, de método —el PSOE acordó con el PP una proporción de votos en la toma de decisiones que de hecho otorgaba capacidad de veto al partido del Gobierno—, de palaciegos malabarismos en la pretensión de ganar en imagen mediática por encima del debate de ideas. En fin, un fracaso absoluto que, por otra parte, era esperable a poco que se tengan presentes reflexiones generales como las que hemos tratado de exponer aquí.

En la misma línea argumental cabe decir que en España el PP y el PSOE han sido los que han detentado durante muchos años una alternante capacidad de decisión sobre la política educativa y por ello conviene apuntar algunas consideraciones sobre estos partidos.

El uso retórico de la búsqueda del pacto educativo puede decirse que, entre otras muchas, ha proporcionado al tándem PP/PSOE diversas funcionalidades. En primer lugar, electoralistas. A ambos ha servido para presentarse como adalides del "centrismo dialogante" en el espacio mediático, ayudándoles, en paralelo, a cohesionar a sus huestes con la batería descalificativa del adversario por su negativa a culminarlo. En segundo lugar, estratégicas. Si para algo ha servido el debate sobre el pacto educativo ha sido para consolidar y legitimar las posiciones ideológico-empresariales de la enseñanza eclesial: la centralidad de este asunto, en aras del pacto, quedó sistemáticamente orillada del debate público.

Es evidente que la agenda oculta por la que el PP ha perseguido el pacto ha sido salvaguardar los intereses seculares del bloque conservador en el campo educativo y fragilizar la posible amenaza de los gobiernos socialistas frente a los intereses de ese bloque. Por desgracia para los sectores sociales mayoritarios y para la izquierda política, el PSOE declinó tempranamente confrontarse con esas fuerzas, por una parte, resistiéndose a activar sus apoyos sociales frente a la movilización conservadora, en ocasiones materializada, amenazante siempre. Y, por otra renunciando a dar un golpe de autoridad: los dirigentes socialistas —tanto Felipe González como José Luis Rodríguez Zapatero— se han negado, a utilizar los resortes políticos (revisión de los Acuerdos con el Vaticano) y fiscales (reducción de la aportación económica) de los que han dispuesto para doblegar la ofensiva de la corporación privada de la educación. En política educativa, los años 80 marcaron el abandono paulatino del único programa realmente

existente de la izquierda transformadora, plural y compleja en los albores de la Transición: la *Alternativa por una reforma democrática de la enseñanza*.

Desde entonces, las leyes educativas españolas han progresado en el objetivo de la modernización neoliberal del sistema escolar. Y en ese camino, la izquierda de gobierno ha ido despojándose de una identidad ideológica definida: cambiando educación para la transformación por educación para la compensación, y confluyendo hacia el consenso educativo centrista estabilizando el doble subsistema público-privado. En suma, aceptando la conformación de una arquitectura sistémica que niega sus postulados políticos y desatiende las necesidades de sus apoyos sociales. Como señalaba el republicano Manuel Azaña, en política, como en física, hay leyes que no se pueden vulnerar o, al menos, vulnerar impunemente.

Y aquí se acaba, por ahora, la crónica de la búsqueda de ese Santo Grial de la “sensatez” que curaría nuestra decaída educación y, de paso, un largo rosario de males de la patria.

¿QUÉ CONTENIDO PUEDE ESPERARSE DE UN PACTO EDUCATIVO “POSIBLE”?

Algún colega fedecariano ha comentado que resulta un tanto absurdo hablar de Pacto Educativo cuando, al tiempo, se reconoce la existencia de una especie de diseño, gobierno y control mundial de los sistemas de enseñanza nacionales. De ser así, el pacto ya existiría ¿no? Sea como sea, lo que nos parece cierto es que fue la política educativa representada por la LGE la que determina la definitiva incorporación de España al paradigma “tecnicista”, internacionalmente avalado; la adecuación de la escuela española al capitalismo transnacional. Recordemos la influencia que entonces ejerció la UNESCO en España. Tampoco ha de perderse de vista que tras el declive de aquella institución otras agencias internacionales de corte más decididamente neoliberal, como la OCDE y el Banco Mundial, ocuparon ese lugar. Ni que decir tiene que el Pacto Educativo es una de las recetas más apreciadas por dichas instituciones. Los máximos consultores responsables de una y otra —el citado Andreas Schleicher y Lucas Gortázar— se han pasado hace no hace mucho tiempo por el parlamento español para animar a nuestros políticos y expertos a superar dificultades (pelillos a la mar). Dice Schleicher en unas declaraciones a prensa con motivo de su reciente visita a España en septiembre de 2017: “los países más avanzados se distinguen porque han conseguido despolitizar sus sistemas educativos y construir consenso en torno a ellos”. Como es sabido y ya hemos recordado en este mismo editorial, el estadístico alemán Schleicher, no solo es el inventor y director de los informes PISA sino el director del área educativa de la OCDE; no es este el lugar para tratar sobre su ideario político-pedagógico, pero, como la información necesaria puede encontrarse en múltiples publicaciones, sí podemos invitar a encontrar coincidencias con otros autores de las culturas escolares burocrática y académica. Por ejemplo, una buena parte de los invitados (no todos) por la Fundación Santillana a sus Semanas de Educación en los últimos años del siglo XXI. Algunos nombres conocidos por los lectores pueden tener un perfil representativo para la consecución de un pacto posible: A. Schleicher, M. Fernández Enguita, J. Antonio Marina, J. Delors, F. Mayor Zaragoza, Victoria Camps, Luis Garicano, Álvaro Marchesi y el catálogo de los que han

sido ministros o ministras de educación en España. No es casual que la primera edición de estas jornadas se celebrase en 1984 bajo la dirección e impulso de Ricardo Díez-Hochleitner, padre intelectual de la Ley General de Educación. *Grosso modo* representan la alianza de las esferas política y académica en las culturas escolares desde hace aproximadamente cincuenta años (en España). Culturas que se han adaptado, a partir de los años ochenta, a las nuevas exigencias del neoliberalismo global con el concurso del bipartidismo imperante. Una esterilizada socialdemocracia y un neoliberalismo muy agresivo que en ocasiones se acercan y en otras se alejan, en función de los vientos que mueven los votos y otros actores en juego..., pero que en lo sustancial confluyen. No insistiremos más...

¿Hay alguna estampa que ilustre sobre los rasgos esenciales de un acuerdo posible? ¿Un acuerdo entre sectores políticos y burocráticos afines a lo que acabamos de indicar? Posiblemente sí, pero insistimos en que en esas condiciones sería un pacto lampedusiano, pura victoria conservadora. Sin pretender una radiografía completa y precisa, podemos suponer que contendría algunas características generales y particulares, que bien podrían, como siempre, ser sometidas a la doble lectura de la retórica y de la traducción en la realidad. Empezando por los aspectos más fútiles, resbaladizos y fácilmente asumibles por ser bastante inocuos, es lo más probable que el currículo del consenso fuera mixto, mezcla de ingredientes variados. Pongamos tanto de conocimiento científico y utilitarista, tanto de humanidades y “valores positivos”, unas buenas dosis de pedagogía de las competencias, desarrollo de inteligencia emocional y descarte del puro memorismo, instrucción atenta a las nuevas tecnologías y todo el bilingüismo posible —nos referimos al inglés y no a otras lenguas nacionales y peninsulares que ya veremos... Ahora no está el horno para estos bollos—.

Podría ser un pacto de mayoría parlamentaria (y ni siquiera abrumadora mayoría), pero de ninguna manera apoyado por el conjunto social del país. En sustancia, vendría a confirmar lo dado, lo ya existente. Ningún cambio importante en el modelo. La jerarquización del sistema escolar seguiría reflejando fielmente la jerarquía social; el reclutamiento de usuarios se adaptaría, con más refinadas prácticas, a la compleja segmentación social; lo mismo puede decirse del fraccionamiento interno en el sistema de enseñanza (conocimientos, alumnos, itinerarios, títulos y promociones) y, finalmente, lo mismo habrá que decir sobre la distribución que la institución educativa hará en la situación de llegada, como agencia de colocación encubierta.

Desde luego, cualquier pacto posible no va a mutilar ni una pizca los beneficios y ventajas de la enseñanza privada, ni supondrá siquiera la revisión de los Acuerdos con el Vaticano de 1979; por más que esta sea una cuestión determinante, no solo en el terreno de las ideas, sino también en el económico y social. Por otro lado, este pacto posible iría a consolidar la contención del gasto público en la enseñanza por diversos frentes.

Así pues, suponemos con fundamento, que esas premisas son la base para el pacto que desearía la derecha y que han sido planteadas como irrenunciables. Lo de llegar a ser un pacto “posible”, con una mínima ilusión de credibilidad, depende de la movidiza posición del PSOE.

A última hora el ministro Íñigo Méndez de Vigo parece que quiere animar la plaza trayendo la propuesta del denominado “MIR docente” —en referencia a la figura de los “médicos internos residentes”, como fórmula de acceso a la profesión para los facultativos—. La idea subyacente es muy vieja —no el mote, claro está, que se atribuye al ex ministro socialista Pérez Rubalcaba—. Es más antigua, incluso de lo que suele decirse, pues los equilibrios entre teoría y práctica para habilitar al futuro docente en el disfrute de un puesto funcional tienen una larga historia. Pero la cuestión que aquí queremos suscitar es que hay tantas versiones de la idea-huevo como agentes socio-políticos nos enfrentamos en el plano del pensamiento y en el mundo de la vida. La versión oficial y oficiante de la carrera docente tal y como la entienden el Partido Popular y Ciudadanos en este “MIR” para profesores huele demasiado a un radical abaratamiento de los mecanismos de regulación del mercado laboral. Se trataría de una liberalización y privatización de las condiciones de trabajo y estímulos al profesor en función de su “rentabilidad”⁵. Otra vez precarizar y controlar. Al ser presentado ese sistema de acceso como guinda para el pacto educativo viene rodeado de la misma retórica sobre la calidad, la excelencia, la sana competencia. De paso, la coalición de la derecha política y la Iglesia aprovecha la coyuntura para ajustar las cuentas a un profesorado de la red pública, que muchas veces en nuestra historia reciente ha recibido injustas acusaciones de incompetencia y otros feos defectos. Es de esperar una digna resistencia de los directamente implicados —sindicatos, interinos, estudiantes, etc.—; de lo contrario, apañados estamos.

En definitiva, cualquier pacto social y político posible, para serlo, ha de negar su misma lógica de universal, de feliz concurso de “toda la tribu”, de ser un proyecto de todos y para todos. Ese ideal de integración es como pedir peras al olmo y sin embargo los ánimos de los creyentes no decaen. Por otro lado, no conocemos, ni en el plano teórico ni en el empírico, demostración de que los pactos educativos sean remedio a problemas de la enseñanza institucionalizada —otra cosa bien distinta es que signifiquen algún tipo de “tregua” en la batalla político-ideológica— ni que su ausencia sea causa de los problemas.

Finalmente cabe hacerse esta pregunta: ¿En qué medida eso que tanto se reclama, el Pacto Educativo, es una necesidad o un mero juego de despiste y propaganda ideológica?

En *Con-Ciencia Social* deseamos ver multiplicado y enriquecido un pensamiento que precisa de la duda y la sospecha sobre las certidumbres blindadas, sobre la santificación de pactos sociales, políticos y culturales que vienen a maquillar la situación dada. Posiblemente habríamos de ocuparnos, si de cambiar las cosas se trata y no se quiere perder demasiado el tiempo, de cómo y con qué fuerzas se ejerce una resistencia a la situación actual. Y también de unas presencias (algo tendrán que ver unas con otras...) como las que hace pocos días, en febrero y marzo, hemos visto en nuestras calles y no

⁵ Este ideal ha sido expuesto y justificado con un tesón digno de mejor causa por el sociólogo español Mariano Fernández Enguita y, con otras palabras y matices, por Schleicher. Recordemos cuando M. Fernández Enguita decía aquello de que la función de la carrera docente debería ser la de separar la cizaña del trigo.

queremos dejar de saludar (¡mucha salud y presencia en el futuro!): pensionistas y mujeres.

REFERENCIAS

Ibáñez Alonso, J. (1997). Algunas reflexiones fundamentales: consenso / disenso. En *A Contracorriente*, (pp. 80-85). Madrid: Fundamentos.

Lerena Alesón, C. (1986). *Escuela, Ideología y clases sociales en España*. Barcelona: Ariel.

Sánchez Carrasco, S. et al. (1983). *Diccionario de Ciencias de la Educación*. Madrid: Santillana-Diagonal.



TEMA DEL AÑO



POLÍTICA EDUCATIVA Y EDUCACIÓN: PACTOS, LEYES Y ESTRATEGIAS.

La producción de la política educativa: contextos, actores y dispositivos

The production of education policy: contexts, actors and mechanisms

F. Javier Merchán
Fedicaria-Sevilla

Recibido en marzo 2018
Aceptado en abril 2018

Resumen

En este artículo nos ocupamos de la producción de la política educativa, partiendo de la consideración de que no se trata meramente de la formulación de normas e instrucciones por parte de los gobiernos y sirviéndonos del concepto de campo y otras herramientas conceptuales de la sociología de la política. A este respecto entendemos que la política educativa es un proceso complejo en el que intervienen y se interrelacionan múltiples factores. Para este estudio analizamos distintos elementos del contexto histórico en el que se construye hoy dicha política, contexto que actúa como un marco de posibilidades. Analizamos también el papel de los principales actores que operan en ese campo, valorando su lugar en la estructura jerárquica. Finalmente el artículo trata de algunos de los dispositivos que se utilizan para la puesta en marcha de las decisiones y planes, dispositivos que definen también el contenido y el sentido de la política.

Palabras clave: Educación, política educativa, globalización, dispositivos de aplicación, gobernanza

Referencia

Merchán, F.J. (2018). La producción de la política educativa: contextos, actores y dispositivos. *Con-Ciencia Social (segunda época)*. 1, 21-39.

Abstract

In this article we deal with the production of educational policy, starting from the consideration that it is not merely a question of formulation of norms and instructions by governments and using the concept of field and other conceptual tools of the sociology of politics. In this regard, we understand that education policy is a complex process in which multiple factors are involved and interrelated. For this study we analyse different elements of the historical context in which this policy is currently being constructed, a context that acts as a framework of possibilities. We also analyse the role of the main actors operating in this field, assessing their place in the hierarchical structure. Finally, the article deals with some of the mechanisms used to implement the decisions and plans, mechanisms that also define the content and the meaning of the policy.

Key words: Education, education policy, globalisation, implementation mechanisms, governance.

INTRODUCCIÓN

El objeto principal de este artículo no es exactamente el de caracterizar las políticas educativas hegemónicas a nivel mundial, asunto sobre el que ya existe abundante bibliografía y del que en este mismo número se ocupan algunos trabajos. Nos interesamos más bien por el modo en que se produce la política educativa, es decir, por los factores y circunstancias que alumbran las decisiones que, en diversas instancias – gubernamentales o no– se toman sobre el sistema educativo. Al mismo tiempo, haciéndonos eco del título de esta sección monográfica –*Política educativa y educación*– tratamos de dilucidar el modo en que la política educativa trata de incidir en la configuración de la vida en los centros escolares, dejando para otra ocasión el examen de cuáles son sus efectos reales.

Respecto a la producción de la política educativa, en este artículo se desarrolla la idea de que tal cosa no es meramente asunto del estado, sino que en ello intervienen distintos agentes –políticamente situados– que actúan en un marco de posibilidades definido por contextos históricos, sociales, económicos y culturales. Sostendremos también que el traslado de los diversos aspectos de la política educativa desde los altos niveles de decisión hacia las instituciones nacionales y hacia los centros escolares no es meramente un proceso de reubicación sino de recontextualización, un proceso que requiere el uso de estrategias –dispositivos– que reconfiguran las opciones tomadas. De manera que no hay que dar por supuesto que las decisiones gubernamentales, o de otras instituciones, tienen siempre consecuencias reales o simbólicas en los centros escolares, o, al menos, en la proporción, forma e intencionalidad con las que se proyectan.

Las cuestiones apuntadas en el párrafo anterior se analizan en este trabajo refiriéndonos a la producción de las políticas educativas hegemónicas a nivel mundial desde los últimos años del siglo XX. Tras unas sumarias consideraciones –que se plantean en el primer apartado– sobre la política educativa como objeto de estudio, en el segundo apartado nos ocupamos de los contextos específicos en los que hoy se construyen las políticas educativas, mientras que en el tercero se hace lo propio con los principales actores del campo, examinando su papel y relevancia en la estructura jerárquica. Finalmente, en el cuarto apartado nos ocupamos de algunos de los dispositivos que se utilizan para la implementación de las políticas educativas, tanto en lo que respecta a las fórmulas para aplicar las que emanan de organismos supranacionales, como a las que se emplean para llegar a pilotar la vida en los centros escolares.

LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO OBJETO DE ESTUDIO

Merece la pena hacer algunas consideraciones preliminares acerca de la política educativa como objeto de estudio. Buena parte de los estudios sobre el campo de la política empiezan a desarrollarse a mediados del pasado siglo XX en el contexto de las prácticas intervencionistas que desarrollan los estados occidentales con el propósito de garantizar un mínimo de bienestar a la población, tras el colapso de la depresión de los años 30 y la amenaza de revolución social que se apuntaba tras la segunda guerra mundial. Se exploraban entonces las posibles aportaciones de las Ciencias Sociales a la hora de diseñar fórmulas que detectaran los ámbitos preferentes de actuación, así como

para determinar las estrategias más apropiadas que garantizaran la eficacia de las medidas adoptadas o por adoptar (Rizvi y Lingard, 2013). De alguna manera, en esta demanda de conocimiento por parte de los gobiernos subyacía la convicción de que se podría disponer de una racionalidad científico-técnica capaz de orientar sus decisiones.

Quizás lo novedoso no era tanto pensar las políticas antes de ponerlas en marcha, sino, más bien, pensar basándose en el análisis de datos y en otros recursos propios del racionalismo empirista. La política se configuraba así en una suerte de ingeniería social que estimulaba la producción de estudios sobre ella misma. Y, aunque el asunto se haya tratado de soslayar, no cabe duda de que esta conjunción entre política y estudios políticos no era ajena a las teorías y prácticas derivadas del pensamiento marxista, que, precisamente desde el propio Carlos Marx, habían reclamado de forma genuina la pertinencia de un conocimiento sobre la realidad social que tuviera como referente su transformación.

Si bien el impulso de los estudios políticos puede atribuirse al contexto anteriormente referido, sería ingenuo pensar que su relación con las políticas gubernamentales se sustenta meramente en una aséptica compraventa de servicios. Desde muy primera hora su papel no se limita a aportar conocimiento a los poderes públicos, sino que se aplica también al propósito de revestir con un soporte *científico* las decisiones previamente tomadas con criterios de interés (Maroy y Mangez, 2008). Por lo demás, los estudios sobre política, anidados en el ámbito académico, diversifican y amplían su campo, de manera que ya no se ocupan sólo de atender las demandas gubernamentales, sino que convierten la acción de gobiernos y otros actores en su objeto de estudio.

Mientras que este panorama se expande por distintos sectores de la acción política, los estudios sobre política educativa se incorporan algo más tardíamente. Esto es así debido a que en ese campo el paradigma de la racionalidad científico-técnica no se hace predominante sino hasta finales de la década de los setenta y principios de los ochenta del pasado siglo. Efectivamente, al tiempo que la política trabajaba ya en otros sectores valiéndose del conocimiento de las Ciencias Sociales, en lo que hace al campo de la educación la acción de política educativa de mayor envergadura tras las formación de los sistemas escolares nacionales –la conocida como *reforma de la escuela comprensiva*– se apoyaba en intuiciones y en un *conocimiento débil*, como el de la Pedagogía. A la vista de los magros resultados de aquella política, se suscita la idea de que es necesario establecer una relación productiva entre el conocimiento y la actuación para la mejora de la educación. Se trataría así de salir de una especie de “edad de piedra” de las políticas educativas, que, muy a menudo, eran resultado de teorías pedagógicas famosas reducidas al rango de modas, para promover una estrecha vinculación entre una investigación educativa de más calidad y decisiones más fundamentadas en los conocimientos empíricos, con resultados tangibles, y la constatación de probadas relaciones de causalidad (Maroy y Mangez, 2008).

Al mismo tiempo, en significativa concomitancia, se extienden al ámbito de la educación los supuestos de la conocida como *New Public Management*. Se trataba de una nueva corriente de análisis del funcionamiento de la administración en el contexto del cuestionamiento del papel de estado. Diferentes factores económicos (estanflación, mundialización de la economía...) hacen quebrar el keynesiamismo, instalándose una ortodoxia monetarista. El objetivo ahora es sanear y racionalizar la actuación de la

administración, y la educación no escapa a este contexto de crisis de recursos y de imagen del servicio público.

La introducción de una lógica científico-técnica en el gobierno de la educación, promueve y amplía la política educativa como objeto de estudio, pues, en la medida en que se distancia de la Pedagogía, se demandan nuevos conocimientos y, al mismo tiempo, se generan nuevos campos de exploración y nuevos métodos de investigación. Uno de los avances más significativos ha consistido precisamente en la reformulación del objeto de estudio, es decir, la redefinición del concepto mismo de política educativa. Mientras que tiempo atrás este concepto se circunscribía a las normas y leyes que emanaban de los gobiernos, ahora, sirviéndonos de una perspectiva más amplia de lo que es la política, entendemos que la política educativa no se reduce a las prescripciones gubernamentales, sino que se refiere también a los discursos y a los procesos, tanto de su producción como de su implementación. De esta forma, interesa el análisis de los textos políticos por cuanto ese discurso configura simbólicamente la realidad y genera acciones potenciales. Interesa también el análisis del modo en que se produce la política educativa, particularmente el papel de los agentes de su producción, así como de los contextos en los que se elabora, pues agentes y contextos contribuyen decisivamente a su configuración. Y, en fin, interesa también el estudio de los procesos de puesta en práctica, de los dispositivos que para ello se emplean y de las formas de resistencia.

Por otra parte, en la medida en que los estudios sobre política educativa se han incorporado al campo de la sociología –adoptando recursos analíticos propios de la mirada sociológica– se configura un nuevo ámbito de estudio como es el de la sociología de la política educativa. Debido en parte a este cambio en su adscripción científica, se ha producido un saludable distanciamiento respecto a cierto positivismo que restaba profundidad a las investigaciones. Al mismo tiempo, nuevas perspectivas y nuevos métodos de análisis nos permiten hoy ir más allá del estructuralismo funcionalista o crítico, superando algunos obstáculos que lastraban el avance en el conocimiento de la política educativa

Apoyándose en ideas y citas de Dale y Bernstein, Xavier Bonal (1998) sintetizó algunas de las nuevas perspectivas que aporta la sociología de la política educativa. En el artículo citado considera Bonal que tanto el paradigma estructuralista de la reproducción como las aproximaciones etnográficas o interaccionistas nos ofrecen una visión limitada del cambio educativo, pues, en el primer caso, “consiguen dar cuenta del cambio cotidiano, pero no nos acercan a los factores que la contextualizan, lo hacen posible o lo delimitan” (ob. cit., p. 185); es decir, nos explican cómo ocurre pero no por qué ocurre. Por su parte, añade, las teorías de la reproducción no están interesadas en la descripción del dispositivo de transmisión, sino “únicamente en el diagnóstico de su patología (Bernstein 1990, p. 20, en Bonal, p. 187), es decir, ignoran o simplifican el papel del estado, remitiéndonos meramente a la reproducción de los intereses de las clases dominantes. Así, a la hora de analizar los sistemas educativos, ambas perspectivas son limitadas (no erróneas) pues no son capaces de explicar lo macro en lo micro y viceversa (Bernstein, 1993, en Bonal, p. 185). Considera Bonal que es la omisión de los aspectos políticos “el factor que limita la capacidad de muchas teorías para dar cuenta de los procesos de cambio de los sistemas de enseñanza” (ob. cit., p. 186), de manera que

sería relevante “el análisis del papel del estado en educación a partir del estudio de la lógica que rige la formación de políticas y de los condicionantes que contextualizan sus procesos de aplicación” (ibídem), es decir, de lo que aquí vamos a denominar la producción de la política educativa.

Si nos servimos ahora del concepto de “campo” construido por Bourdieu, no cabe duda de que esta mirada sobre la política educativa abre nuevas perspectivas para su análisis, pues nos invita a entenderla como un campo de decisiones en el que actúan fuerzas diversas y variables (actores) con rangos diferentes y en el que operan condiciones histórica y territorialmente cambiantes (contextos). Precisamente, en este número de *Con-Ciencia Social*, el artículo de Olmedo y Santa Cruz llama la atención acerca del hecho de que la realidad de nuevos actores y nuevos contextos obliga a los estudios sobre política educativa a disponer de nuevos conceptos y nuevas estrategias de análisis que permitan una mejor comprensión de las decisiones que se toman en distintos ámbitos de elaboración.

Por otra parte, abundando en la utilidad del concepto de campo, podemos entender la importancia del análisis de los procesos de implementación de la política educativa, pues estos procesos requieren la interacción entre distintos campos o subcampos en los que juegan otras fuerzas y rigen otras reglas. Puesto que su propósito es conseguir cambios de la realidad, la puesta en marcha de la política educativa no se limita ya a la publicación de un discurso, un texto o una reglamentación, sino que requiere la implicación activa de sujetos y escenarios ajenos o distantes del campo de su producción, de manera que su definitiva configuración tiene mucho que ver también con los mecanismos (dispositivos) que utiliza para hacer operativas sus propuestas, así como con las acciones que realmente produce en aquellos subcampos en los que supuestamente pretende incidir.

CONTEXTOS DE PRODUCCIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Como se ha dicho anteriormente, la producción de la política educativa se desarrolla en contextos históricos (políticos, económicos, sociales y culturales) y territoriales cambiantes que establecen referencias y demandas variables a los sistemas educativos. A este respecto, lo que se quiere decir es que la política educativa no es ajena a otros procesos de más amplio radio, y que, si bien opera con una lógica propia y no es meramente una traducción de ellos, en muchos aspectos es ciertamente subsidiaria. La especificidad de los contextos incide, por una parte, en el papel que se le atribuye a los sistemas educativos en la vida social y, por tanto, a lo que genéricamente podríamos denominar el sentido de la educación; por otra, afecta también a la posición que, dentro de una jerarquía, ocupan los distintos actores en el campo de la producción de la política educativa. Por lo demás, es pertinente advertir que los contextos no producen necesariamente una política determinada ni resultan prescriptivamente inamovibles (cambian de hecho), si bien establecen un marco de posibilidades en el que se mueven las decisiones.

Sin ánimo de exhaustividad, en las próximas líneas tratamos de subrayar las peculiaridades contextuales que afectan especialmente a la cuestión del significado de la educación en los albores del siglo XXI.

EL FRACASO DE LA POLÍTICA DE LA ESCUELA COMPRENSIVA

Las reformas emprendidas en la mayor parte de los países del occidente europeo después de la Segunda Guerra Mundial se encaminaron a la consecución de mayores cotas de igualdad y equidad a través del sistema educativo, propugnándose para ello el modelo conocido como “escuela comprensiva” o “escuela común”. Aunque generalmente fueron impulsadas por gobiernos socialdemócratas (como en Inglaterra o Suecia), también se pusieron en marcha con gobiernos conservadores (como en Francia y en algunos estados alemanes). La escuela comprensiva se proponía como un instrumento que resultaría decisivo para la disminución de las desigualdades sociales, ya que ofrecería a los alumnos las mismas oportunidades para alcanzar metas elevadas en el terreno académico, con su consiguiente correspondencia en el ámbito sociolaboral. Se trataba de eliminar o reducir al máximo la influencia que tenía el origen social en el rendimiento académico, adoptando un modo de organización del sistema educativo y un modelo curricular apropiado para ello.

Sin embargo, a finales de los ochenta la escuela común había frenado su crecimiento en la mayoría de los países que la implantaron en los años sesenta, al tiempo que iba aumentando el número de escuelas diversificadas que se apartaban de la filosofía que la sustentó. Además, muchos de los cambios que se propugnaron, tanto en el ámbito curricular como organizativo, apenas incidieron en la vida cotidiana de la escuela, otros, simplemente nunca llegaron a ponerse en práctica. Por otra parte, el modelo de escuela común no consiguió romper la relación entre rendimiento escolar y origen social, tal y como se proponía; incluso podría decirse que provocó una inflación de títulos escolares que devaluó sus posibilidades, con el consiguiente enfado de sectores de las clases medias que empezaran a reclamar una vuelta a mecanismos selectivos para el acceso a las profesiones titulizadas.

Como sugiere Bonal (1998), la crisis de este modelo de política educativa, en un contexto ideológicamente cambiante hacia posiciones conservadoras y de cuestionamiento del papel de la educación para el desarrollo productivo y del papel del estado hacia fórmulas de gestión *eficientes*, está, junto con otras circunstancias, en el giro de la política educativa que acontece ya en los años finales de la década de los ochenta.

HEGEMONÍA DEL PENSAMIENTO CONSERVADOR Y CONSTRUCCIÓN DE NUEVAS IDENTIDADES

Los últimos años del pasado siglo XX fueron testigos de importantes acontecimientos en el campo de la política y de la historia del pensamiento. En aquellas fechas se aceleró un proceso que condujo, casi al mismo tiempo, por una parte, a la instauración de gobiernos de signo radicalmente conservador –el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979-1990) y el de Ronald Reagan en USA (1981-1989)– y, por otra, a la descomposición de la Unión Soviética (1985-1991). No es este lugar apropiado para analizar las causas de estos acontecimientos ni de su sospechosa coincidencia. Sí interesa subrayar que, al

mismo tiempo que todo esto sucede, se aprecia el principio de una etapa de hegemonía del pensamiento conservador que se despliega por todo el mundo y abarca todos los ámbitos de la vida social. La derechización de las políticas no sólo afectó a los partidos clásicos de la derecha, sino que poco a poco fue empujando en esa dirección a los partidos socialdemócratas hasta hacerlos hoy difícilmente distinguibles.

Naturalmente, la política educativa no fue ajena a esa “modernización conservadora” (Apple, 2002), de manera que, frente a los discursos progresistas, fue tomando fuerza un discurso *–back to basic–* en el que se revisaban los postulados del movimiento de la escuela comprensiva y se retomaban viejas ideas sobre la educación. Al mismo tiempo, considerando que la escolarización es potencialmente un instrumento de configuración de identidades, el pensamiento conservador traslada a la educación diversos planes con el propósito de formar sujetos afines a su proyecto. A este respecto merece especial mención la formación en el emprendimiento.

Evocando la idea de la república de pequeños propietarios, este discurso tiende a formar hombres de negocios, emprendedores, que se multipliquen y diseminen por todo el mundo. Pero, sobre todo, tiende a formar empresarios de uno mismo, sujetos que se hagan responsables de todos sus logros y derrotas, descargando al estado de cualquier responsabilidad que se le pueda atribuir en el deterioro de la vida social, en la precarización o en la desigualdad. A este respecto, por ejemplo, desde la UE se considera que:

“El desarrollo y la promoción de la educación empresarial ha sido uno de los principales objetivos de política para la UE y los Estados miembros durante muchos años. Existe una conciencia creciente del potencial de las jóvenes personas para lanzar y desarrollar sus propias empresas comerciales o sociales convirtiéndose así en innovadores en las áreas en las que viven y trabajan. La educación empresarial es esencial no solo para dar forma a la mente de los jóvenes, sino también para proporcionar las habilidades, conocimientos y actitudes que son fundamentales para desarrollar una cultura emprendedora”. (European Commission, 2016)

MUNDIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Sin duda una de las peculiaridades del contexto en el que se produce hoy la política educativa es el ya muy reiterado fenómeno de la globalización. De la globalización interesa ahora destacar lo que tiene de mundialización de la economía. Como es sabido, la economía del capitalismo se encuentra en fase de sustanciosa liberalización del comercio mundial, lo que implica un conflicto estructural y generalizado por el control de los mercados y los beneficios. Esta carrera requiere maximizar la rentabilidad de los factores de producción y, para el caso que nos ocupa, del capital humano. El caso es que la mejora de la rentabilidad o productividad del capital humano puede operarse en la medida en que este factor de producción tiene capacidad de generar valor añadido mediante la cualificación de la mano de obra. De esta forma el campo de la educación se subordina en buena medida al campo de la economía, produciéndose la revitalización de la teoría del capital humano formulada por Shultz y otros economistas allá por los años

sesenta. Así, a modo de ejemplo, la Estrategia de Lisboa estableció la aspiración –y el objetivo– de que Europa llegue a ser la economía más competitiva basada, precisamente, en el conocimiento. Sin embargo, nos tiente la sospecha de que este rótulo sea meramente publicitario, pues no queda claro si realmente hoy la optimización del capital humano tiene que ver con la disposición de más y mejores conocimientos o se trata más bien de otra cosa.

FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL

Efectivamente, las demandas del sistema productivo hacia la educación no se limitan a la cualificación de la mano de obra en sentido clásico sino que interesan también al concepto de empleabilidad, es decir, a las capacidades necesarias para atender las demandas de empleo que formulan las empresas. En la fase actual del capitalismo, los constantes avances de la tecnología y, en particular, el incesante proceso de robotización de la producción y distribución comercial, conducen a un mercado laboral paradójicamente contradictorio. Por una parte, se reduce la demanda de mano de obra cualificada, de la que se requiere un alto grado de especialización y conocimientos, mientras que, por otra, se amplía la demanda de sujetos capaces de adaptarse a un mercado laboral flexible y muy variable, es decir, sujetos de los que se requiere versatilidad para cambiar de trabajo una y otra vez a lo largo de la vida. De esta forma, en la llamada sociedad del conocimiento, desde el sistema productivo se le reclamaría al sistema educativo la formación de individuos que dispusieran de las competencias necesarias para asumir distintos tipos de tareas a lo largo de su vida profesional. La distribución de conocimiento no sería ya un asunto central en la misión de los sistemas escolares, no sólo porque resulta innecesario en la época de la robotización, sino porque genera falsas expectativas y frustración por la vía de lo que hace tiempo se viene denominando sobreeducación.

LA EDUCACIÓN, UN NUEVO CAMPO DE NEGOCIOS

Como es sabido, la lógica del capitalismo impele a encontrar nuevos campos en los que invertir los excedentes de capital para lograr nuevos y mayores beneficios. Esa lógica convierte en lucrativas actividades que no lo eran –por ejemplo, el ocio– y, al mismo tiempo, va ampliando su radio de acción a sectores ajenos a la dinámica de la inversión y la ganancia. En este caso se trata de sectores tradicionalmente tutelados por las instituciones públicas, como, por ejemplo, la sanidad, el abastecimiento de aguas, la seguridad o la educación. Esto es lo que habitualmente denominamos como privatización o mercantilización. El proceso de apertura de estos sectores a esa dinámica de negocio se aceleró en los años ochenta del pasado siglo, argumentándose entonces que la política de privatización obedecía a las acuciantes necesidades fiscales derivadas de la crisis de los años setenta. El caso es que esta onda se fue expandiendo hasta alcanzar al mundo de la educación.

A este respecto, Hirtt (2003, p. 24) se refiere al discurso del presidente de la *Global*

Alliance for Transnational Education, en un encuentro en septiembre de 1998, en el que afirmaba que los empresarios consideran que la enseñanza es un extenso mercado por conquistar. Por su parte, Rosa Cañadell, en este mismo número de la revista, advierte cómo, efectivamente, en los últimos años la educación –un sector en el que se mueven ingentes cantidades de dinero– se viene convirtiendo cada vez en mayor medida en un nuevo campo de negocio. Las formas en que este proceso se inicia y desarrolla son variadas; así, por ejemplo, Olmedo (2013), para el caso de España, se refiere a la apertura de centros privados por parte de corporaciones empresariales de otros sectores con objetivos no especialmente ideológicos –como ocurre con los centros religiosos– sino claramente mercantiles. Como señalan Díez y Moreno, también en este mismo número, se trata este de un proceso que ha requerido la reformulación del propio concepto de educación, que, de ser un derecho y bien público, va camino de nombrarse como un servicio. Mientras que en el primer caso compete al estado afrontar su consecución, en el segundo se abre la puerta a la intervención de entidades de lucro. Por otra parte, la penetración de la empresa privada se produce también a través de la provisión de los recursos que se emplean en el sector educativo, lo que ha crecido notablemente con la generalización de las nuevas tecnologías y formas de enseñanza virtual.

ACTORES

Para el análisis de la producción de la política educativa es fundamental considerar quiénes son los *jugadores* presentes en el campo y cuál su posición en la estructura jerárquica en la que intervienen. A este respecto, en los últimos años, el panorama ha cambiado de manera significativa. Mientras que hasta el último tercio del pasado siglo XX los asuntos de la educación parecían ser cosa que interesaba principal o exclusivamente al estado, hoy debemos tomar nota de la presencia de nuevos actores, así como de la reconfiguración del papel que juegan otros ya presentes y, en fin, de la reestructuración de la jerarquía y, por tanto, de la relación de fuerzas y capacidad de decisión. Como acertadamente señalan Olmedo y Santa Cruz, en este mismo número, estos cambios obligan disponer de nuevos métodos, conceptos y recursos analíticos para indagar sobre la política educativa. Sin ánimo de exhaustividad, en las próximas líneas trataremos de presentar algunas consideraciones sobre el asunto, lo que –por razones de espacio– se hará sin entrar, deliberadamente, en el estudio del lugar que le queda al estado en la recomposición de los jugadores.

EL MUNDO EMPRESARIAL

El interés del mundo de las empresas por la educación ha sido creciente desde los años ochenta del pasado siglo. Así se pone de manifiesto tanto en publicaciones como en declaraciones públicas expresadas a través de agrupaciones patronales y encuentros de empresarios. Según Hirtt (2003), el punto de partida de este interés puede situarse en el informe *Education and European Competence*, elaborado por la influyente Mesa

Redonda Europea de Industriales (ERT, 1989).¹ Como se recoge en ese trabajo, el interés de las empresas por el mundo de la educación tiene que ver con la mejora de la competitividad, de manera que se insta a los gobiernos a poner en marcha cambios en los sistemas educativos que den respuesta a las demandas que plantea un cambiante mercado laboral. Además, como se ha dicho anteriormente, desde la empresa el campo de la educación se empieza a considerar como un extenso mercado por conquistar. Considerando la capacidad de influencia de las asociaciones y entidades empresariales, parece obvio señalar que su protagonismo da lugar a un nuevo escenario en la política educativa; o, mejor, a un nuevo guión, pues el doble interés expresado más arriba incidirá en diversos ámbitos de decisión como el del papel de los sistemas escolares en la vida social –lo que afectará al sentido de la educación o al currículo escolar– o al lugar de lo público y lo privado. El modo en que la empresa juega sus bazas en el campo de la educación es variado; en unos casos se utiliza directamente la influencia sobre las instituciones, en otros se recurre a la elaboración de atmósferas favorables a sus intereses a través de los medios de comunicación o de lo que se vienen llamando organizaciones intermedias. En última instancia se trata de *persuadir* a las instituciones para que adopten medidas que se presentan como técnicamente correctas y políticamente necesarias. Sea como fuere, lo cierto es que los paralelismos entre las propuestas formuladas por la citada organización empresarial (ERT) y las políticas puestas en marcha por la Unión Europea son más que evidentes (Sultana, 2002).

ENTIDADES SUPRANACIONALES

En el contexto de la globalización, el papel y el interés por la educación se ha ido acrecentando en organismos supranacionales como el Banco Mundial o la OCDE. Heyneman (2007) ha estudiado el proceso por el cual el Banco Mundial ha llegado a ser un actor relevante en el campo de la educación. En el origen de ese proceso el autor sitúa las investigaciones sobre la contribución del capital humano al crecimiento económico, así como el objetivo de financiar el desarrollo en países emergentes. Mientras que en un principio este desarrollo se apoyaba en la asistencia técnica de países avanzados, a principios de los años sesenta se empezó a considerar la conveniencia de promocionar la mano de obra local. De esta forma, a finales de los años sesenta el Banco creó un Departamento de Educación, orientando sus actuaciones primero en el campo de la formación profesional y, más adelante, en la educación secundaria general y otros niveles educativos. El modo en el que el Banco Mundial ha ido desarrollando su agenda sobre educación ha variado desde la imposición de condiciones a sus inversiones y préstamos hasta el uso de mecanismos basados en la persuasión, el asesoramiento y la sugestión (Tarabini Castellani y Bonal, 2011).

En lo que respecta a la OCDE, hay que decir que su implicación en la producción de la política educativa es bastante explícita y decisiva. Paradójicamente, mientras otras organizaciones supranacionales disponen de instrumentos legales o medios financieros para influir en la política educativa, en su caso carece de ellos y, sin embargo, es mucho

¹ La ERT es una asociación de más de cincuenta empresas multinacionales de filiación europea radicada en Bruselas que aborda problemas de competitividad y acceso a los mercados.

más determinante que otras. Según Jakobi y Martens (2007) esa influencia se materializa mediante el establecimiento de una agenda en la que se formulan los que –a su entender– son los problemas de la educación, mediante la elaboración de estudios en los que se formulan propuestas, y mediante la coordinación de las políticas de sus estados miembros. Sin embargo quizás sea mediante el programa de indicadores –tipo PISA– el modo en que más interviene en la producción de la política educativa, pues sirviéndose de ellos determina cuáles son las mejores prácticas y qué actuaciones deberían seguir los países. Es en este sentido en el que puede decirse que en el campo de la educación la OCDE, y otras entidades supranacionales, gobiernan sin ser el gobierno.

Algo parecido puede decirse de la UE. Siendo que la política educativa no es una política común –como, por ejemplo, la agraria o la pesquera– el hecho cierto es que los gobiernos de los países miembros aplican fórmulas muy similares en las que sólo se advierten diferencias en virtud de peculiaridades muy específicas de cada país.² Si miramos con atención la agenda de la UE sobre los problemas de la educación, así como sus propuestas –muy similares a las que plantea la OCDE–, podemos afirmar que sin formar parte de los respectivos consejos de ministros, desde Bruselas se gobierna la política educativa de sus estados miembros.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En su tesis doctoral sobre el papel de la prensa escrita en el diseño de la política educativa en Chile, Santa Cruz Grau (2016) concluye que los medios de comunicación construyen discursos sobre educación y, por tanto, deben considerarse actores muy relevantes del campo. Estos medios intervienen a través de complejos dispositivos, buscando que las instituciones sean modeladas, las creencias informadas y las subjetividades producidas con el propósito de que –en el caso de Chile, y muchos otros– en el mundo de la educación se asuman e interioricen lógicas, prácticas y discursos propios del campo económico.

A este respecto, son sintomáticos los reportajes periodísticos en los que se analizan los resultados de PISA, pues, generalmente y con escasos argumentos, se atribuyen las causas del éxito o el fracaso a factores que forman parte de las estrategias de acción diseñadas en las instancias de gobierno mundial o en intereses meramente corporativos (Maroy y Mangez, 2008). Domínguez y Martos (2015) han analizado el discurso político en Twitter acerca del fracaso escolar en España, concluyendo que generalmente los mensajes son escasamente analíticos, limitándose a proyectar una imagen de culpabilidad “de los otros”, los malos docentes o las malas escuelas, sin que se cuestionen los problemas de financiación o las carencias estructurales del sistema escolar, lo que contrasta con los resultados de la investigación sobre el tema. Sobre este asunto, Malin y Lubienski (2015) constatan que en el diseño y promoción de la política educativa hay una tradición de desconexión respecto a los datos que aportan los

² Desde luego, en el caso de España, una de esas peculiaridades es el predominante papel de la Iglesia católica en el campo de la educación. Es esto lo que explica la existencia del régimen de centros concertados –asunto del que se ocupa en este mismo número el artículo de Sánchez– o el lugar de la enseñanza de la religión en el currículum escolar, a lo que se refiere, también en este número, el artículo de Caballero.

estudios sobre educación, siendo mucho más relevante el papel de los medios de comunicación que, por su parte, también suelen tener poco en cuenta el conocimiento experto. Los autores citados constatan en su investigación que la incidencia de la investigación educativa es muy débil en las personas que trabajan en la producción de la propia política educativa, mientras que se demuestra muy potente la penetración de los discursos promovidos por los medios de comunicación. Así, puede afirmarse que, tanto en la producción como en la implementación de la política educativa, los medios de comunicación se han convertido en un actor muy poderoso.

AGENCIAS INTERMEDIARIAS

Aunque su papel es todavía emergente, un nuevo actor empieza a jugar en el campo de la producción de la política educativa. Me refiero a organizaciones que se mueven en el campo de la filantropía o, mejor, de la nueva filantropía. Sus inversiones y actuaciones se basan en hacer creer que la expansión del capitalismo es el medio para solucionar los problemas sociales, si bien los gobiernos por sí solos no pueden acometer la empresa, de ahí la pertinencia y necesidad de la intervención caritativa de corporaciones y multimillonarios (Saura, 2016, p. 249; Olmedo, 2016). Así, este filantrocapialismo (o capitalismo creativo, como lo bautizó Bill Gates) se propondría un doble objetivo, por una parte, la ayuda a los más desfavorecidos mediante la prestación de servicios y, por otra, su intervención en la producción de discursos y otras formas de gobernanza con el fin de afianzar los postulados y prácticas del neoliberalismo. Como afirma Saura “los filántropos tradicionales estaban «detrás» de las inversiones, mientras que los «filantrocapielistas», por gestionar la donación, direccionalidad, creación de políticas e inversión del retorno, están «delante»” (ob. cit, p. 250).

Este movimiento se ha ido configurando como red y ha penetrado en el campo de la educación, primero en USA –*Teach for America*– y después a nivel mundial –*Teach for All*–, una Red de Organizaciones Intermediarias (La Londe, Brewer y Lubienshi, 2015; Kretchmar, Sondel y Ferrare, 2014) a la que hay que señalar como nuevo actor en la producción de la política educativa (Ball y Junemann, 2012). Mediante donaciones y subvenciones aportadas por los gobiernos, actúan a través de la prestación de servicios, presentándose con fórmulas “que funcionan”. En realidad suelen ser fundaciones ligadas a grandes corporaciones empresariales y financieras. En España opera desde 20011 con el nombre de *Empieza por Educar*, organización patrocinada por el Banco Santander³ y otras corporaciones similares como la Fundación Areces o la empresa de logística DHL. Durante estos años ha puesto en marcha el Programa ExE (EXE, s.d.) desarrollando actuaciones en centros escolares de Madrid, Cataluña y País Vasco.⁴

³ Precisamente Ana Botín –presidenta de este Banco– es a su vez presidenta de esta organización en España.

⁴ En el citado trabajo de Saura (2016) puede verse un análisis solvente sobre la actividad de esta organización en España.

FAMILIAS, CENTROS ESCOLARES Y DOCENTES

En el campo de la producción de la política educativa, las familias y los docentes y centros escolares participan también como jugadores. En el primer caso como consumidores de un producto que tratan de adquirir en las mejores condiciones posibles, en el segundo, como actores de las escenas en las que supuestamente deberían materializarse los planes trazados desde las instancias de decisión.

En el panorama de la educación que se describe en este artículo y en otros de este mismo número puede advertirse que la lógica credencialista ha ido ganando posiciones. Puede decirse que en el papel que juegan tanto las familias como los alumnos lo fundamental no es el valor intrínseco del aprendizaje sino la posibilidad que ofrecen los sistemas escolares de alcanzar un determinado estatus a través de los títulos escolares. Si bien esta dinámica no puede atribuirse estrictamente a las políticas neoliberales de la educación, es cierto que se ha acentuado con ellas (Merchán, 2013). De esta forma unos y otros se reconfiguran como clientes a los que las administraciones educativas prometen una mercancía que en muchos casos parece averiada. Esta posición de demandantes que reclaman la satisfacción de su pedido incide en la producción de la política educativa de forma contradictoria, pues, por una parte, promueve la distribución generalizada del producto que se trata de adquirir –los títulos escolares–, pero, por otra, precisamente porque esa distribución generalizada lo devalúa, promueve también la implantación de mecanismos que limiten el acceso a la mercancía. Así, políticas de privatización y selección se confrontan con las de equidad y democratización. De donde el papel de las familias no puede entenderse en abstracto sino considerando la perspectiva de clase social y las posibilidades y expectativas de cada grupo en relación con lo que promete la escolarización.

En el caso de los centros y profesores –como se verá más adelante– las nuevas formas de gobernanza e implementación de la política educativa han reducido significativamente su papel en el campo de la producción de dicha política educativa. La transformación del conocimiento escolar en una suerte de mercancía desfigura la identidad de la profesión docente y debilita su posición. Frente al discurso de la autonomía, la aplicación de dispositivos que garanticen desde fuera lo que ocurre dentro de la clase restringe el campo de acción de los docentes, tratando de convertirlos en terminales ciegas del sistema.

DISPOSITIVOS

Olmedo y Santa Cruz, en este número de *Con-Ciencia Social*, subrayan la importancia de prestar atención al espacio que se produce entre lo previamente diseñado por las instancias de producción de la política educativa y lo finalmente puesto en práctica, pues, como afirman Rizvi y Lingard (2013, p. 28), la política está diseñada para guiar la comprensión y la acción sin estar nunca seguros de las prácticas que puedan producir. Tradicionalmente en el campo de la educación existe una débil conexión entre la política educativa y lo que se hace en el aula, lo que en alguna ocasión se ha representado como

el funcionamiento de un enorme paquebote en el que las órdenes del capitán difícilmente llegan a ser cumplidas por el último de los marineros.

Esta dificultad, referida meramente a la relación entre las disposiciones gubernamentales y la práctica en los centros escolares, se acrecienta si, como hemos visto, son diversos los actores que intervienen en la producción de la política educativa. De manera que la cuestión del modo en el que las políticas resultantes se transforman en normas y acciones constituye un problema central a la hora misma de su producción. Pero este es asunto igualmente relevante a la hora de su análisis, pues, como se ha dicho en el principio de este artículo, el proceso de implementación no es meramente un proceso de aplicación sino que se trata de un proceso *performativo* o de recontextualización que incide también en la configuración del contenido de la política que se quiere poner en marcha y, por supuesto, de las acciones y significados que realmente produce. Así que el estudio de los dispositivos que a tal efecto se construyen resulta de enorme interés para el análisis de la política educativa.

Al tratar de los actores del campo de producción de la política educativa se han sugerido ya algunos mecanismos que determinadas organizaciones supranacionales –como, por ejemplo, la OCDE– utilizan en la gobernanza de la educación. En las próximas líneas centraremos nuestra atención en el particular caso de la implementación en los países miembros de la política educativa diseñada en las instancias decisorias de la Unión Europea, así como en el modo en que la política educativa se trata de materializar en la vida de los centros escolares.

EL MÉTODO ABIERTO DE COORDINACIÓN

Como se ha dicho anteriormente para el caso de los países de la UE, hasta hace poco la política educativa era competencia exclusiva de los estados, sin embargo, sin que al respecto se hayan producido formalmente cambios significativos, lo cierto es que progresivamente la educación ha ido pasando a formar parte del ámbito de actuación de la Unión Europea hasta llegar a ser en nuestros días un campo de gobernanza supranacional (Marques *et al.*, 2008).

Un episodio decisivo en ese proceso fue la formulación por el Consejo de Europa de la conocida como *Estrategia de Lisboa* en la que las cuestiones de educación adquieren centralidad en las políticas de la Unión (ob. cit., p. 101). Pero, como afirman Tarabini, Castellani y Bonal (2011, p. 249), la UE no se limitó entonces a formular una política común en educación, sino que, además, diseñó un método para ponerla en marcha en cada uno de los estados miembros: el “Método Abierto de Coordinación”. Este método inicia un nuevo estilo de trabajo entre la Unión y los estados miembros y de estos entre sí. La fórmula consiste en fijar objetivos e indicadores en distintos niveles de actuación, evaluando periódicamente su grado de consecución. El dispositivo deja autonomía a los países para establecer los métodos y circunstancias de aplicación, pero penaliza, formal y simbólicamente, el fracaso. No cabe duda de que se trata de una fórmula que homogeneiza la política educativa en Europa y, sobre todo, que permite trasladar los objetivos sobre educación planteados por las corporaciones empresariales (la ERT ya

citada anteriormente) a los distintos países sin necesidad de presionar directamente a sus gobiernos, ya que semejante dispositivo permite monitorizar la puesta en marcha de esas políticas en cada uno de ellos.

Un dispositivo muy similar es el que se ha construido para desarrollar en los centros escolares las políticas educativas reformuladas localmente por las instancias gubernamentales: evaluación y rendición de cuentas.

EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En los últimos años, al mismo tiempo que se diseminaban por el mundo los contenidos fundamentales de las políticas neoliberales de educación, también a nivel mundial se ha ido perfilando un dispositivo que trata de gobernar la aplicación de esos contenidos hasta en el último rincón de los centros escolares. Este dispositivo se compone de diversas piezas, como son la evaluación y autoevaluación de los centros y profesores con vistas a examinar la eficiencia de su actuación la realización de pruebas estandarizadas en distintos niveles –locales, nacionales e internacionales–, que, junto con otros indicadores, miden el logro y determinan los objetivos; la rendición de cuentas de centros y profesores –a los que se hace responsables del grado de éxito o fracaso en el aprendizaje de los alumnos–, premiando con incentivos o penalizando de diversa forma según los resultados; y, en fin, el uso de pautas y modelos propios de la gestión empresarial en la gestión y tratamiento de los centros escolares y de los problemas de la educación. Como afirma Bolívar (2006, p. 38), este dispositivo parece haber dado con la fórmula para conseguir incidir en lo que ocurre en las aulas; se trata, en definitiva, de definir los resultados esperados, medir su grado de consecución y utilizar los datos para influir en la enseñanza, bien sea mediante la intervención directa de la autoridad o, indirectamente, mediante incentivos, sanciones o, en muchos casos, exponiéndolos a los clientes (familias) que actuarán según la lógica del mercado.⁵

Estamos, por tanto, ante un mecanismo que actúa como un mando a distancia, pues trata de regular desde fuera lo que ocurre dentro. Frente a la idea –ampliamente difundida por la literatura neoliberal– de que el dispositivo en cuestión es un instrumento que avanza en el logro de la eficacia y la mejora de la calidad de la educación, numerosas investigaciones ponen de manifiesto que nada de esto ocurre, incluso que en su aplicación se producen “daños colaterales” que menoscaban la equidad, las virtualidades potenciales del aprendizaje de los alumnos, así como de los procesos de enseñanza y la identidad de la profesión docente.

Más que al declarado propósito de mejora de la calidad de la educación, el dispositivo de la evaluación responde a la nueva racionalidad política global propia del neoliberalismo (Fernández-González y Monarca, 2018). Esta “tiranía de los números” (Ball, 2015) es más bien una tecnología de gobierno que trata de modelar el comportamiento de los actores de la educación y construir nuevas subjetividades. En un marco de aparente flexibilidad y

⁵ Son abundantes los estudios que de forma global o parcial se han ocupado de este asunto. En este mismo número puede verse el artículo de Verger y Parcerisa. También puede verse: Merchán, 2010, 2012 y 2015; Barrenechea, 2010; Monarca, 2015; Holloway, Sørensen y Verger, 2017; Fernández y Monarca, 2018.

autonomía, la gubernamentalidad opera combinando mecanismos de autorregulación y represión, de manera que se trata de que los sujetos no sólo actúen cómo se pretende sino, de que, además, practiquen la autovigilancia y asuman la responsabilidad de los resultados que producen los sistemas escolares.

CONCLUSIÓN

El análisis de la política educativa se ha visto enriquecido notablemente en los últimos años. Ello se debe en buena medida a la incorporación de la mirada sociológica y a la adopción de una perspectiva de complejidad. A los planteamientos de corte más estructuralista –que, si bien nos daban respuestas al por qué, apenas daban cuenta del cómo–, se han unido nuevas epistemologías con mayor potencialidad para indagar en un campo que ha cambiado significativamente sus reglas y sus actores. En este artículo hemos tratado de señalar algunos elementos de lo que llamamos “el campo de producción de la política educativa”, los contextos, los actores y los dispositivos. La concurrencia de circunstancias históricas que operan en las sociedades capitalistas del siglo XXI ha producido contextos propicios –aunque no determinantes– para el diseño de políticas afines a los intereses de grandes corporaciones empresariales y financieras; por otra parte, se ha producido también la irrupción de nuevos actores y la reconfiguración del papel de otros, así como la remodelación de la estructura jerárquica del campo. Entendiendo la política educativa como un proceso que incluye los discursos, las normas y las fórmulas de implementación, hemos hecho una aproximación a los dispositivos de los que se sirve para lograr sus objetivos. Tal y como sugieren Olmedo y Santa Cruz, en este mismo número, ciertamente queda pendiente incorporar a nuestro estudio el papel que juegan las distintas formas de resistencia y el modo en que sus luchas constituyen un factor nada utópico de cambio.

REFERENCIAS

- Apple, M. (2002). *Educar como Dios manda*. Madrid: Paidós.
- Ball, S.J. y Junemann, C. (2012). *Networks, new governance, and education*. Chicago, IL: The Policy Press.
- Ball, S.J. (2015). Prólogo. En Monarca, H. (Ed.). *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 13-16). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Barrenechea, I. (2010). Evaluaciones estandarizadas: seis reflexiones críticas. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 18(8). Recuperado de <http://epaa.asu.edu/ojs/article/751>.
- Bolívar, A. (2006). Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna, *Gest.Ação*, 9(1), 37-60.

- Bonal, X. (1998). La sociología de la política educativa: aportaciones al estudio de los procesos de cambio. *Revista de Educación*, 317, 185-202.
- Domingo, J., y Martos, J.M. (2015). Análisis del discurso político en España sobre el fracaso escolar en Twitter. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas* 24(70) <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2357>.
- ERT (European Round Table of Industrialists). (1989). *Education and European Competence*. Recuperado de https://ert.eu/sites/ert/files/generated/files/document/education_and_european_competence_-_jan_1989.pdf.
- EXE. (S.d.). Recuperado de <http://programaexe.org/>
- European Commission/EACEA/Eurydice (2016). *Entrepreneurship Education at School in Europe. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/4/45/195EN.pdf>.
- Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018). Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo. *Perfiles Iatinoamericanos* 26(51), 379-401.
- Heyneman, S. (2007). Historia y problemas de la creación de una política educativa en el Banco Mundial (1960-2000). En Bonal, X., Trabini-Castellani, A. y Verger, A. (comps.). *Globalización y Educación. Textos fundamentales* (pp. 163-201). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Hirtt, N. (2003). *Los nuevos amos de la Escuela. El negocio de la enseñanza*. Madrid: Minor Network.
- Holloway, J., Sørensen, T.B., & Verger, A. (2017). Global perspectives on high-stakes teacher accountability policies: An introduction. *Education Policy Analysis Archives*, 25(85) <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.3325>.
- Jacobi, A. y Maertens, K. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. En Bonal, X., Trabini-Castellani, A. y Verger, A. (comps.). *Globalización y Educación. Textos fundamentales* (pp. 233-253). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Kretchmar, K., Sondel, B., y Ferrare, J. (2014). Mapping the terrain: Teach For America, charter school reform, and corporate sponsorship. *Journal of Education Policy*, 29(6), 742-759.
- La Londe, P.G., Brewer, T.J, y Lubienski, C.A. (2015). Teach For America and Teach For All: Creating an intermediary organization network for global education reform. *Education Policy Analysis Archives*, 23(47) <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1829>.
- Malin, J.R. y Lubienski, C. (2015). Educational expertise, advocacy, and media influence. *Education Policy Analysis Archives*, 23(6) <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1706>.

- Maroy, C. y Mangez, C. (2008) Rationalisation de l'action publique ou politisation de la connaissance? *Revue Française de Pédagogie*, 164, 87-90.
- Marques, F. et al. (2008). A unionização das políticas educativas no contexto europeu. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 93-110.
- Merchán, F.J. (2010). Las evaluaciones y pruebas de diagnóstico como instrumentos de la política educativa: significado y balance de su aplicación. *Con-Ciencia Social*, 14, 63-80.
- Merchán, F.J. (2012). La introducción en España de la política educativa basada en la gestión empresarial de la escuela: el caso de Andalucía. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 20(32). Recuperado de <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1059>.
- Merchán, F.J. (2013). Docentes, familias y alumnos en las políticas neoliberales. *Con-Ciencia Social*, 17, 137-144.
- Merchán, F.J. (2015). ¿Evaluación o inculpación? *RASE. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 8(2), 224-237.
- Monarca, H. (ed.) (2015). *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Olmedo, A. (2013). Policy-makers, market advocates and edu-businesses: new and renewed players in the Spanish education policy arena. *Journal of Education Policy*, 28(1), 55-76.
- Olmedo, A. (2016). Philanthropic Governance: Charitable Companies, the Commercialization of Education and That Thing Called "Democracy". En Verger, A., Lubienski, C. y Steiner-Khamsi, G. (Eds.). *World Yearbook of Education 2016. The Global Education Industry* (pp. 44-62). New York: Routledge.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata.
- Saura, G. (2016). Neoliberalización filantrópica y nuevas formas de privatización educativa: La red global Teach for All en España. *RASE. Revista de Sociología de la Educación*, 9(2), 248-264.
- Santa Cruz Grau, L.E. (2016). *Mediatización de las políticas educativas en Chile: el discurso de los diarios La Tercera y El Mercurio sobre la Ley General de Educación (2006-2009)* (Tesis doctoral. Universidad de Granada).
- Sultana, R. (2002). Quality Education and Training for Tomorrow's Europe. En Nóvoa, A. y Lawn, M. (eds.). *Fabricating Europe. The Formation of an Education Space* (pp. 109-130). Dordrecht / Boston / London: Kluwer Academic Publishers.

Tarabini Castellani, A. y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación* 355, 235-255.



Investigando redes de política educativa. Un desafío epistemológico

Investigating educational policy networks. An epistemological challenge

Antonio Olmedo y Eduardo Santa Cruz G.¹

Recibido marzo 2018

Aceptado abril 2018

Resumen

Este artículo se centra en los cambios causados por el involucramiento de nuevos actores y la modificación de roles de aquellos que ya existían en el análisis de políticas educativas a diferentes niveles. Las redes políticas globales reconfiguran lo que tradicionalmente se conocía como el espacio de “lo social”. Éstas constituyen nuevas comunidades, permitiendo y facilitando la creación de nuevas conexiones y apoyando nuevos proyectos políticos y soluciones a problemas educativos existentes. Publicaciones previas han analizado su papel y los cambios que el Estado experimenta al entrar en contacto, de múltiples formas, con dichas redes. El presente artículo profundiza en el impacto que estas nuevas formas de organización política tienen sobre el campo de la política educativa y propone nuevas estructuras conceptuales para facilitar una aproximación crítica a los cambios y nuevos modelos que han surgido durante la última década a nivel global.

Palabras clave: Redes políticas; capitalismo creativo; mercantilización; filantropía; medios de comunicación.

Referencia

Olmedo, A. y Santa Cruz, E. (2018). Investigando redes de política educativa. Un desafío epistemológico. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 41-58.

Abstract

This paper focusses on the changes brought about by the participation of new actors and the modification of roles of those existing ones to the analysis of education policy at multiple levels. Global policy networks reconfigure what was traditionally known as the space of “the social”. They conform new communities, allowing and facilitating the creation of new connections and supporting new political projects and solutions to existing educational problems. In previous publications we have analysed the role and changes that the State has experimented when coming into contact with such networks. This paper looks at the impact of such new actors and new forms of political organisation over the field of education policy. It also suggest new conceptual structures needed to facilitate a critical approach to such changes and new models that have arisen throughout the last decade at a global level.

Keywords: Policy networks; creative capitalism; marketization; Philanthropy; media.

Antonio Olmedo es Reader in Education Policy Sociology, University of Bristol, UK; Eduardo Santa Cruz es Postdoctorado en Educación, Centro de Investigaciones Avanzadas en Educación de la Universidad de Chile e Investigador del Programa de Investigaciones Interdisciplinarias en Educación de Chile.

Eduardo Santa Cruz agradece a Conycit por el financiamiento de su proyecto Postdoctoral N° 3170630 “Discurso mediático sobre políticas educativas en Chile: El caso de la Ley de Inclusión (2014-2015) en los periódicos La Tercera y El Mercurio”. Asimismo, agradece el financiamiento otorgado por el Fondo Basal para Centros de Excelencia proyecto FB0003 de PIA-CONICYT.



INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 20 años se ha producido un cambio paradigmático a nivel global en el campo de la política al cual, generalmente, se denomina como el paso del gobierno a la gobernanza (véase Robertson, 2012). Mediante nuevos esquemas y programas políticos (por ejemplo, *capitalismo creativo*, *sociedad grande*), los servicios públicos que tradicionalmente habían sido diseñados, gestionados y distribuidos por gobiernos (incluyendo educación, sanidad, prisiones, programas sociales, cuidado de mayores, etc.) ahora son “compartidos” con, o totalmente externalizados a, un grupo de actores no gubernamentales (Ball, 2012). Emprendedores sociales, nuevos filantropocapitalistas, las llamadas empresas caritativas, etc., han entrado en la arena política, trayendo consigo nuevas concepciones, agendas políticas y métodos, que transforman el modo en que la política educativa se lleva a cabo (Saltman, 2010).

Los marcos conceptuales, así como los métodos de investigación de políticas educativas, necesitan adaptarse para dar respuesta a los rápidos cambios en la gobernanza educativa que se están produciendo en el marco global (Lawn y Grek, 2012). En este contexto, nos encontramos ante la urgencia de diseñar nuevos programas de investigación, incorporando nuevas metodologías y articulando nuevos conceptos (Ozga *et al.*, 2006; Sorensen y Torfin, 2008). Dicha agenda requiere reconocer los procesos de *enactment* como momentos productivos de la política educativa, lo cual implica incorporar al análisis político no sólo niveles y espacios diferentes (por ejemplo, las dinámicas y programas en torno a actores supranacionales como la OCDE o el Banco Mundial, o el nivel micro del sistema escolar), sino también posar la mirada del investigador sobre los procesos de “re población” de dichos espacios y niveles. En este

sentido, se trata de incorporar en el análisis el papel de nuevos actores políticos, por ejemplo, los *technopols* y los expertos como agentes clave en la producción de política en el marco de los procesos de descentralización y externalización de los servicios públicos; grupos filantrópicos y empresas que ocupan nuevas posiciones (por ejemplo en la producción y ejecución de pruebas estandarizadas (Burch, 2009; Lingard, 2013); o los medios de comunicación, en la medida que éstos crean y operan en espacios donde se discuten y deciden políticas educativas. Todos ellos son agentes de la discusión pública, en la medida que ponen a circular discursos que legitiman y promueven determinados tipos de políticas, identidades y representaciones sobre lo que es la educación.

El presente artículo no pretende dar respuesta a todos los retos a los que se enfrenta la investigación en política educativa contemporánea. Nuestro objetivo es proponer una reflexión inicial, utilizando como ejemplo las áreas de trabajo que durante los últimos años hemos venido realizando, sobre cómo repensar agendas de investigación y encontrar puntos de partida que nos ayuden a desafiar y hacer avanzar nuestros actuales límites epistemológicos.

UN NUEVO MARCO POLÍTICO: N/NEOLIBERALISMO Y EL GOBIERNO DE SUJETOS LIBRES

Aihwa Ong (2006, p. 3) presenta al neoliberalismo como parte de la “maquinaria capitalista que está reestructurando la nueva geografía planetaria”, pero encuentra dos formulaciones que tienen implicaciones distintas para el análisis de políticas. Desde posiciones neo-marxistas, el “N”eoliberalismo se entiende como un “tsunami que ataca el espacio nacional, representado como un receptáculo inerte de fuerzas y efectos mercantilizadores” (op. cit., p. 3). Aquí el “N”eoliberalismo engloba un conjunto de iniciativas políticas destinadas al desarrollo de los principios capitalistas básicos: propiedad privada, libertades individuales y libre mercado y comercio sin límites. No necesariamente opuestas, pero más bien enfocándose en otra dimensión del problema, lo que se podrían llamar aproximaciones foucaultianas entienden el “n”eoliberalismo como “tecnologías de gobierno de sujetos libres que co-existen con otras racionalidades políticas” (*Ibíd.*, p. 3). Esta segunda corriente mira al neoliberalismo como una respuesta a los nuevos problemas que el capitalismo afronta para el gobierno estratégico de la población y el espacio. No se centra tanto en la creación y el funcionamiento de aparatos político-fiscales que garantizan la reproducción del capital y la competitividad de los estados a nivel internacional, lo que Jessop (2002) llama el estado schumpeteriano competitivo, sino en la creación y recalibración de subjetividades. Éstas son el producto de tecnologías políticas que favorecen procesos de individualización, el riesgo y la inseguridad, la despolitización y la financialización de los espacios cotidianos y la reconfiguración de las dinámicas sociales que se desarrollan dentro de los mismos.

La investigación de políticas educativas se ha centrado mayoritariamente en el primer grupo de formulaciones. Existen numerosos trabajos que analizan el alcance y los efectos de políticas privatizadoras tanto a nivel exógeno (privatización de la educación) como endógeno (privatización en la educación) (véase Ball y Youdell, 2007). La primera, tradicionalmente entendida como mercantilización de la educación, hace referencia a la apertura de la educación pública a la participación privada y se centra en la gestión privada de centros públicos; cambios en las formas de financiamiento y subvención; la

externalización de servicios tanto directos como complementarios; o la diversificación curricular como forma de garantizar amplitud de rango en la oferta. La segunda se centra en los procesos mediante los cuales la gestión y planificación educativas adoptan formas tomadas del mundo empresarial. Algunos ejemplos dentro del campo educativo podrían ser la promoción de políticas de elección de centro, que favorecen la competición tanto por parte de las familias como de los propios centros educativos; las consecuentes clasificaciones (*league tables*) de centros basadas en la excelencia académica; o los nuevos esquemas de pago por resultados al profesorado.

Más escasos son los estudios que analizan el fenómeno del neoliberalismo desde la segunda corriente. Bailey (2013) desarrolla un modelo de análisis que se centra en micro-escenarios y permite analizar elementos institucionales de la política en torno a tres ejes - poder, verdad y subjetivación. De esta forma, explica los procesos de constitución del profesorado como nuevos sujetos morales, éticos y activos de reforma educativa. De forma similar, Wilkins (2016) ofrece un análisis sobre los efectos de la profesionalización de los organismos de gobernanza escolar (equipo directivo, consejo escolar, etc.). Pero quizás el aspecto más importante de esta segunda aproximación al concepto de neoliberalismo ofrecida por Ong (2007) tiende a pasar desapercibida. Tal y como John Clarke (2008) pusiera de manifiesto, el principal problema con el uso del término es que se aplica de forma “promiscua”. El neoliberalismo tiende a presentarse como omnipresente y omnipotente, se encuentra en todos sitios (geografía) a todos los niveles (escala) y es responsable de todo lo que acontece. Sin embargo, tal como Ong señalara, Clarke afirma que la principal pregunta a resolver es la de la “cohabitación”. Esto es, la forma en la que la racionalidad neoliberal convive con, y modifica, a otras racionalidades político-sociales. De acuerdo con Foucault, la principal diferencia entre el liberalismo tradicional y el neoliberalismo está en el sutil cambio que reemplaza las dinámicas de intercambio como forma de organización social por aquéllas centradas en la competición. Dicho cambio ocurre al mismo tiempo que otros movimientos político-sociales (feminismo, medioambiente, lucha por derechos indígenas, reclamo de participación directa en el gobierno local, etc.) y, más recientemente, en el clima de crisis económico fiscal (que ha multiplicado las tasas de paro, especialmente entre los jóvenes, y el número de desahucios, y que ha servido como plataforma discursiva para recrudescer el asalto a los vestigios del estado de bienestar: precarización de salarios y condiciones de trabajo tanto dentro del sector público como privado, aumento de la edad de jubilación, flexibilización de los despidos, etc.) (véase Gamble, 2009). Es sólo cuando se mira al espacio que se genera cuando múltiples racionalidades operan de forma conjunta que es posible identificar las dinámicas de desplazamiento, subordinación y apropiación, que nos permiten analizar de forma crítica procesos de institucionalización de prácticas y prácticas discursivas que cementan el sentido común que de otra forma pasarían desapercibidas (véase Ball y Olmedo, 2012)

NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA: HETERARQUÍAS Y REDES DE POLÍTICA EDUCATIVA

En términos generales, el análisis de nuevas formas de gobernanza se ha llevado a cabo desde dos posiciones que, aunque interrelacionadas, suponen diferentes tradiciones epistemológicas. Por un lado, se encuentra lo que Nikolas Rose (1999) llama la

aproximación *normativa*. Ésta tiene como objetivo analizar distintos modelos y estrategias políticas tratando de discernir cuáles de ellos son casos de buena o mala gobernanza. La clave en dicha distinción se basa en el papel otorgado a los gobiernos, entendiendo que “menos gobierno” implica “mejor gobernanza”, lo cual implica mayores niveles de privatización y la introducción de nuevos actores para el manejo y control del racionamiento de servicios públicos. Por otro lado, Rose identifica un segundo grupo de estudios que se podrían catalogar como *descriptivos*. Aquí la gobernanza toma la forma de “redes auto-organizadas de política” (Rose, 1999, p. 17) que se definen como el resultado de la interacción de tradicionales y nuevos actores en el nuevo marco político estatal que anteriormente esa ocupado de forma mayoritaria por el gobierno y la consecuente infraestructura gubernamental a distintos niveles de concreción. Este grupo de estudios se preocupan por describir las múltiples y complejas estructuras, modelos organizativos e intercambios que se producen y dan lugar a dichas redes políticas tal y como analiza esta sección.

Hace una década, Bill Gates, neo-converso y cruzado filantrópico, presentó su visión sobre el futuro devenir del capitalismo global en su discurso en el Foro Económico Mundial. Gates defendió el rol del mercado y el beneficio, tanto económico como en términos de reconocimiento social, como motores de la enésima versión de un capitalismo, el cual el mismo reconoce ha fallado hasta ahora en su intención de beneficiar al conjunto de la sociedad. El problema fundamental, desde su perspectiva, ha sido la excesiva separación de funciones y espacios entre los distintos actores políticos y sociales. El “capitalismo creativo”, tal y como él mismo bautizó a su propuesta, implica un nuevo “contrato social” (Bishop y Green, 2010) entre gobiernos, empresas y sociedad civil, que son llamados a trabajar juntos para extender los límites del mercado a espacios que hasta ahora no se habían beneficiado de la promesa capitalista. Por un lado, es importante resaltar que aun cuando Gates acepta que el actual sistema no ha funcionado, e incluso reconoce que éste ha generado mayores niveles de desigualdad, en su planteamiento no hay ninguna referencia a cómo se ha llegado a dicha situación. De hecho, la suya es una llamada a aquellos que ostentan las mayores riquezas a unirse a su campaña filantrópica, conocida a partir de ahora como filantropocapitalismo (véase Bishop y Green, 2010), y usar su bagaje y recursos para fomentar el desarrollo del capitalismo creativo. Por otro lado, gobiernos alrededor del mundo comienzan a modificar sus estructuras, siguiendo palabra por palabra la propuesta de Gates. Por ejemplo, el entonces primer ministro inglés, David Cameron, abrió su nueva legislatura en 2010 con el anuncio de una nueva lógica de gobierno, *the Big Society* (“la Sociedad Grande”):

La *Big Society Network* existe para apoyar y desarrollar el talento, la innovación y la iniciativa para desarrollar impacto social. Trabajando con negocios, filántropos, fundaciones y empresas sociales, creemos que podemos dar rienda suelta a la energía social que existe en el Reino Unido para ayudar a construir una sociedad mejor y más sana.²

² <http://www.thebigsociety.co.uk/about-us/>

En ese mismo año, en el hemisferio sur, Yoweri Museveni, presidente de Uganda, presenta el NDP (Plan Nacional de Desarrollo) que igualmente reproduce la lógica del capitalismo creativo:

(...) el NDP tiene como objetivo fomentar el crecimiento de empleo cualificado y un cambio sectorial a actividades de mayor valor añadido. Éste da al gobierno un rol estratégico en este proceso y eliminando las barreras existentes al crecimiento y la promoción del sector privado en las áreas prioritarias seleccionadas³.

Ambos casos tienen implicaciones directas dentro del desarrollo de políticas educativas nacionales (en el caso inglés toma la forma de *Academies y Free Schools* (véase Gunter, 2011; Higham 2014); en el caso ugandés se lleva a cabo en forma de parcerías público-privadas (véase Brans, 2011; Verger 2012). En lo que a nosotros respecta en este momento, lo importante es que estos nuevos modelos suponen la institucionalización de la participación de actores privados a distintos niveles del sistema educativo ya no sólo de forma discreta sino generalizada. De hecho, el capitalismo creativo representa un ejemplo claro de lo que Jessop (2002) denomina como formas de gobernanza “heterárquicas”. Éstas, a diferencia de la racionalidad anárquica del mercado que favorece el intercambio y la competición o la racionalidad jerárquica de sistemas basados en el modelo del Estado del bienestar donde los gobiernos son los responsables de la creación y consecución de objetivos, tienen como base la negociación de objetivos a largo plazo consensuados por múltiples actores. Dicho proceso dialógico (el cual no evita o ignora la existencia de relaciones de poder asimétricas entre los participantes) da lugar a complejas redes políticas.

Dichas redes tienen profundas implicaciones para el gobierno de lo que Nikolas Rose (1996) denomina “sociedades liberales avanzadas”. En primer lugar, se produce una nueva relación entre política y *expertise* basada en imperativos financieros y de rendición de cuentas, que toman la forma de tecnologías políticas de marquetización, monetarización y audición. En segundo lugar, se intensifica el proceso de “desgubernamentización del Estado” mediante estrategias de pluralización y autonomización” (Rose, 1996, p. 56). Este proceso ha sido capturado de múltiples formas como “gobernar sin gobierno” (Rhodes, 1996) o “gobernando en la distancia” (Rose y Miller, 1992). Por último, el gobierno de sociedades liberales avanzadas necesita del nacimiento de un nuevo sujeto de gobierno que interiorice las lógicas elección racional y competición (Foucault, 2010).

Es en las interacciones que las conforman donde se redefine el tradicional rol del gobierno y otros actores políticos, a la vez que se introducen nuevas sensibilidades políticas, ampliando el horizonte de posibilidades discursivas y legislativas. De hecho, sus orígenes y configuración determinan de forma crítica tanto sus efectos como los niveles de actuación. Algunas de estas redes han sido creadas como parte de iniciativas gubernamentales, otras son redes externas que fueron establecidas con el objetivo de modificar la forma de actuación de distintas instancias políticas, y otras son el resultado *per se* de procesos de creación de Estado (véase Olmedo, 2017). En cualquier caso, más

³ <http://npa.ug/wp-content/themes/npatheme/documents/NDP2.pdf>

que un simple cambio técnico en el trabajo de actores gubernamentales, esto supone un “cambio en el centro de gravedad en torno al cual se mueve el ciclo político” (Jessop, 1998, p. 32). Gobernar en este contexto implica la construcción de nuevas tecnologías políticas que permitan al aparato político operar en contextos regidos por dichas complejas redes (metagobernanza). Tal y como señala Ball (2007, pp.126-127), estas redes muestran como “política se hace una multiplicidad de nuevos espacios (...) en la medida en que proliferan estos nuevos espacios, tanto dentro del contexto de influencia como de producción textual, la opacidad del proceso político incrementa de forma simultánea”.

Quizás el aspecto más significativo, es el efecto que la operación de estas redes tiene sobre la propia naturaleza y proceso democrático. La complejidad de los nuevos entramados políticos hace cada vez más difícil encontrar los puntos de fricción y la determinación e imputabilidad de responsabilidades. Estas redes generan “esferas parapolíticas” (Horne, 2002) que se encuentran fuera del alcance de los mecanismos de rendición de cuentas democráticos. Estos nuevos espacios y los nuevos actores que los pueblan suponen un reto para la investigación educativa.

ENACTMENT: PLURALIDAD DE ACTORES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

Desde hace algunos años, la agenda de investigaciones sobre política educativa ha asumido la necesidad de indagar en los procesos de *enactment*, distinguiéndolos analíticamente del tradicional concepto de implementación de la política. De este modo, se buscaba superar la lógica *top down* o *bottom up* de pensar los ciclos de la política que era dominante en el campo educativo, subrayando la importancia de prestar atención al espacio que se produce entre lo previamente diseñado por los *policy makers* y lo finalmente puesto en práctica. La valoración teórica y empírica de este proceso ha reforzado la necesidad de conocer las racionalidades, lógicas, recursos, discursos y dinámicas sociales específicas que operan en el nivel y tiempo del *enactment*, de la puesta en práctica, de la política (Ball *et al.*, 2012). Reconocer su importancia para el análisis de los procesos políticos, supone asumir una comprensión más compleja del ciclo de la política, donde se entiende que su diseño, desarrollo y puesta en práctica son procesos dinámicos, no lineales e iterativos, y que, junto con ello, pueden ser iniciados en diferentes niveles del sistema escolar y seguir disímiles trayectorias (Ball *et al.*, 2012).

Lo anterior implica, como sostienen Rizvi y Lingard (2013), que para el análisis de las políticas públicas es necesario examinar la posición y discurso de los diferentes actores, así como las diferentes lógicas de la práctica y procesos de significación, que ocurren en cada uno de los múltiples espacios donde las políticas son, sucesivamente, recontextualizadas. Por eso, el análisis de las políticas educativas debe comprender también los momentos de resistencia, problemas, definiciones y cambios por los que atraviesan (Vickzo y Riveros, 2015). Cada uno de estos momentos construye la política que finalmente sedimentará en los contextos escolares concretos y en los diferentes niveles del sistema escolar. Este proceso supone la traducción e interpretación de la política educativa, lo que considera la recodificación de materiales, prácticas, conceptos, procedimientos y orientaciones de la política en relación con contextos, culturas y lógicas de la práctica específicos (Spillane, Diamond, Burch, Hallett, Jita, Zoltners, 2002). Las

nuevas políticas son adaptadas y/o transformadas cotidianamente a través de los lentes del conocimiento y de las prácticas preexistentes (Coburn, 2005). Esto ha permitido poner la mira en la cultura escolar y en lo que se realiza cotidianamente en las escuelas, a través de espacios institucionales formales e informales, de dinámicas de trabajo y de las interacciones sociales, de las decisiones sobre la gestión y la asignación de recursos, por nombrar algunos (Braun, Maguire, Ball, 2010).

Ahora bien, es importante huir de interpretaciones reduccionistas y binarias sobre este proceso de traducción e interpretación de la política educativa. En ese sentido, no se puede identificar automáticamente el ejercicio de recontextualización de la política educativa como una expresión evidente de resistencia democrática y radical a las lógicas performativas y competitivas que priman en el sistema educativo neoliberal. En otras palabras, la orientación de las políticas educativas es contingente, y éstas dependen de cómo se distribuye el poder entre los distintos actores (sociales, políticos, educativos, económicos, etc.) presentes en cada uno de los espacios y niveles del sistema escolar donde se van definiendo y modelando las políticas educativas. Es labor de la investigación educativa describir empírica y teóricamente cada uno de estos procesos.

Lo anterior se torna más claro al observar que, desde hace algunos años, el espacio natural del *enactment* de la política educativa también se encuentra poblado por nuevos actores que promueven activamente la intensificación de la rendición de cuentas y la privatización endógena y exógena de la educación pública durante las últimas décadas. Con distinta intensidad, el ejercicio de recontextualización de la política opera, en muchas ocasiones, gracias a la labor de redes donde conviven agentes públicos con empresas educativas con afán de lucro, empresas educativas, organizaciones filantrópicas y fundaciones de distinto origen. De forma creciente, distintas labores propias del sistema educativo, incluso en los propios establecimientos educativos, comienzan a ser desarrolladas por organismos privados y profesionales que establecen relaciones contingentes con las escuelas y los otros niveles del sistema escolar. Un aspecto importante en esta tendencia mundial lo constituye la progresiva externalización del diseño, implementación y posterior revisión de pruebas estandarizadas globales, como es el caso de la Prueba PISA, pero también en distintos contextos nacionales, regionales y locales (Grek, 2009). En ese sentido, el peso significativo que le otorga a los distintos dispositivos de evaluación y rendición de cuentas sobre el currículo, debe llevar a preguntarnos por el poder que tienen dichos agentes en la definición sobre lo que se enseña y cómo se aprende en las escuelas. Algo similar ocurre en relación con labores de apoyo a las escuelas en problemas, de capacitación de docentes en servicio, de la limpieza, de la confección de guías y material pedagógico. Esta privatización en las sombras, utilizando el concepto que usa Patricia Burch (2009) en su libro *Hidden Markets*, está mutando los procesos escolares y ciertamente afecta la fisonomía del sistema escolar en todo el mundo.

En esta dinámica de descentramiento del Estado, y de pérdida de relevancia de los actores tradicionales en el diseño de la política educativa, ha ido consolidando su peso y relevancia el sector de la tecnocracia, la que suele habitar solo de forma parcial e intermitente en el Estado. De hecho, se van construyendo espacios e intersticios, donde su colaboración y participación se vuelve relevante, por ejemplo, mediante asesorías

técnicas y colaboraciones para el diseño y puesta en práctica de distintas políticas en los diferentes niveles (globales, regionales, nacionales y locales), quedando en muchas ocasiones resguardado de la deliberación política democrática. Este proceso de creciente autonomización y de reforzamiento del poder de la tecnocracia es global, aunque se vive con mayor fuerza en las sociedades industriales avanzadas, bajo la argumentación de la necesidad de mejorar la gestión de un Estado que se torna cada vez más complejo, agregando valor a la definición de políticas y tomando decisiones en base a criterios objetivos (Silva, 2010). En base a esto se ha difundido la noción de que la toma de decisiones sobre política educativa, pero también en la práctica cotidiana en cada uno de los niveles de los sistemas escolares, debe estar basada en evidencia contrastable y objetiva. Esta exigencia sobre lo que tiene valor para la política educativa tiene, a su vez, un efecto performativo sobre aquello de lo que habla, introduciendo sistemáticamente dispositivos de evaluación y control en los sistemas educativos.

Este nuevo contexto, donde la evidencia y la ciencia se convierte en el aspecto nodal del desarrollo del campo educativo, favorece el modelamiento de subjetividades donde prima el cálculo racional y la competencia, pero también donde se valida y legitima la intervención y participación protagónica de expertos y tecnócratas. Es así como en la actualidad se les encuentra en todos los niveles del sistema escolar, pero también participan en comisiones políticas-técnicas de alto nivel, en las discusiones parlamentarias, en organismos educativos y en los propios ministerios de educación. También como lo veremos en el siguiente apartado, también han incrementado significativamente su presencia en la arena pública, mediante su continua participación en los medios de comunicación, sea como fuentes de las noticias, columnistas o redactores de cartas al director; en particular, el saber vinculado con las Ciencias Sociales y el saber económico en detrimento del conocimiento propio del campo pedagógico (Santa Cruz, 2016). Ahora bien, el creciente peso de los expertos en el diseño e implementación de la política se hace posible en la medida que construyen su propio quehacer en base a la definición técnica de los problemas, escamoteando con frecuencia la deliberación política de las comunidades escolares. Son estos expertos quienes definen los parámetros que regularán y evaluarán el rendimiento y la *performance* de los actores escolares. Por lo mismo, no es casual la permanente tensión que existe entre ambos colectivos, reclamándoles a los tecnócratas la carencia de saber situado sobre el mundo escolar.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN: NUEVOS DISPOSITIVOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE DISCURSO EDUCATIVO EN EL CONTEXTO DE UNA SOCIEDAD MEDIATIZADA

En el contexto de las transformaciones operadas en la gobernanza del sistema educativo, se ha hecho evidente el carácter limitado del análisis de la política educativa reducida al espacio del Estado Nacional y al debate de los actores que tradicionalmente poblaban el campo educativo o el espacio político. En ese sentido, la creciente complejidad del ciclo político ha comenzado a ser abordado desde la propia investigación educativa, buscando delinear el conjunto de discursos sociales y de actores sociales y políticos que, en principios exógenos al campo educativo, son relevantes para la comprensión cabal del diseño y puesta en práctica de las políticas educativas. En este marco, desde hace un par de décadas, la investigación educativa ha comenzado a prestar atención a los

procesos de mediatización de las discusiones públicas sobre educación. Esto se produce, en particular cuando comienza a ser evidente la creciente presión que ejerce la *lógica mediática* al desarrollo del campo educativo. Favorecido por el giro discursivo de finales del siglo XX en las Ciencias Sociales, los estudios más relevantes en el área tienen como punto de partida el reconocimiento que los medios de comunicación no son meros dispositivos de reproducción de lo 'real'. Por el contrario, en tanto que *tecnología de significación*, deben ser entendidos como dispositivos de producción de sentido. En suma, ha primado la noción del carácter performativo y no neutral del discurso mediático. En términos concretos, esto implica que los medios de comunicación son, por un lado, canales de circulación de ideas políticas y un campo en disputa entre distintos actores (sociales, de organizaciones supranacionales, políticos, económicos, entre otros) por dirigir y legitimar las políticas públicas (Cabalín, 2015). Pero, al mismo tiempo, los medios de comunicación también son actores institucionales que participan como actores de la deliberación pública por medio de textos y discursos (Fairclough, 2003).

El desarrollo de las investigaciones que abordan la relación entre el campo educativo y el mediático se ha encontrado ligado a la implementación desde los años ochenta a nivel global de profundas reformas educativas de mercado (Verger, Fontdevila, Zancajo, 2016). Por entonces, comienza a ser evidente para muchos investigadores que es necesario incorporar a la agenda de investigación educativa el rol jugado por los medios de comunicación en dichos procesos (Robinson, 1984; Wallace, 1993). En sintonía con la profundidad y mayor celeridad que muestran las reformas neoliberales en el mundo anglosajón, es en dichos contextos donde desde un inicio se observa un mayor desarrollo empírico y teórico. No es de extrañar tampoco que las principales interrogantes en esta línea han estado fuertemente vinculadas al interés por elucidar, en primer término, la función de legitimación discursiva que parecen estar jugando los medios de comunicación, en particular por la tendencia a elaborar narrativas a favor del mercado, a cuestionar fuertemente a los docentes y a promover ciertas voces para participar en el debate público sobre educación. Nos detendremos en estos tres aspectos centrales, mostrando algunos rasgos relevantes de las investigaciones realizadas en ella e iluminando los espacios poco explorados aún.

Una somera revisión del estado de la investigación muestra, en primer término, que los medios de comunicación, en muchas ocasiones, han ayudado a configurar un escenario propicio para las reformas educativas neoliberales. A esto ha servido la sistemática construcción de representaciones negativas sobre la educación pública, presentándose las virtudes de la red privada al mismo tiempo que se enjuicia negativamente a la red pública. En relación con este propósito, ha sido clave la publicación de resultados en test estandarizados y la realización de rankings de escuelas, en el marco de la política de rendición de cuentas y performatividad (Baroutsis, 2016). En el contexto de una *cultura del miedo* (Ginsberg y Lyche, 2008), los medios parecieran ubicar los eventos educativos en el contexto de decaimiento global de la sociedad (MacMillan, 2002). Por lo mismo, es común el uso de la estrategia del *pánico moral* como mecanismo para movilizar el apoyo de la opinión pública para diferentes reformas. Este tipo de discursos suele adquirir la forma de *pedagogías populares*, proporcionando imágenes sobre buenas y malas escuelas, y buenos y malos estudiantes (Blackmore y Thomson, 2004). Este trabajo de legitimación de las reformas pro-mercado puede operar mediante la promoción de

políticas específicas, como también de la difusión de modelos culturales determinados (Goldstein y Chesky, 2011). En ese sentido, los medios de comunicación parecen ser actores centrales en el proceso de *enactment* de la política educativa, siendo necesario indagar en mayor profundidad los efectos cruzados entre los campos mediático y el educativo (Lingard y Rawolle, 2004), en especial, a partir de las características concretas que muestren los distintos sistemas escolares y los mercados de prensa.

Un segundo rasgo relevante refiere al modo en como el discurso mediático construye y configura identidades sociales que participan del campo educativo. La mayor parte de los trabajos abordan específicamente las formas en que los medios de comunicación representan negativamente a los docentes (Cohen, 2010; Shine y O'Donoghue, 2013; Thomas, 2011). En relación con esto, Pettigrew ya en 1997 sostenía que los medios de todo el mundo solían publicar artículos sobre docentes que eran frecuentemente injustos. Para el caso de Estados Unidos, Goldstein (2010) reportó que más de la mitad de las menciones a los gremios de profesores eran explícitamente negativas y que se insistía en mostrarlos como resistentes a las reformas antes que centrarse en analizar la validez de sus preocupaciones. En el caso de los docentes, estos procesos de construcción subjetiva realizado desde el discurso mediático operan en la doble orientación señalada con anterioridad: por un lado, deslegitiman ciertos actores para participar en igualdad de condiciones en el debate público sobre las políticas educativas; pero también, a otro nivel, busca producir subjetividades sociales que estén en consonancia con el tipo de racionalidad neoliberal que se busca desarrollar en el sistema escolar. Por lo mismo, tal como lo han reflejado distintas investigaciones, existe un permanente interés de los medios de comunicación por fortalecer la idea de la necesidad de la rendición de cuentas permanente y la performatividad como la base de la labor docente (Baroutsis, 2016). En la misma línea, es frecuente en el discurso mediático afín a las reformas pro mercado que se posicione sistemáticamente a los padres como consumidores de educación, estimulándolos a resolver individualmente los problemas derivados de las malas escuelas (Sung y Kang, 2012).

Finalmente, en un cuadro de profundo descentramiento en la producción de política educativa, otra área de interés se refiere al rol dual que le caben a los medios, pues, por un lado, construye la ficción de neutralidad en la medida que los medios son dispositivos polifónicos; pero también, como lo ha demostrado gran parte de los estudios sobre comunicación, los espacios a disposición de cada uno de los actores sociales están desigualmente distribuidos. En términos generales, la industria mediática suele favorecer sistemáticamente la presencia de aquellas voces y visiones de mundo que sostienen y reafirman el orden instituido. Dentro de estas voces privilegiadas han adquirido especial relevancia durante las últimas dos décadas los *think tanks*, la mayor parte de ellos de orientación neoliberal, los que cuentan con un sofisticado sistema de relaciones públicas que les permite contar con un acceso preferente a los medios (Santa Cruz, 2016). Es el caso de la Fundación Heritage en Estados Unidos, en la cual sus investigadores desarrollan una agresiva política de comunicación para posicionarse mediáticamente como expertos neutrales y apoyados por sólidas investigaciones, con el fin de promover políticas de mercantilización en el campo educativo (Haas, 2007). Esta ha sido la tónica en el caso de Libertad y Desarrollo en Chile (Corbalán, 2012) y de FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales) en España (Olmedo y Santa Cruz, 2013). En la

práctica, estas instituciones mediante una poderosa red de influencia en el campo político, económico y mediático habrían devenido en nodos articuladores de agentes, espacios e instituciones, donde se construyen relaciones sociales, discursos y agendas programáticas. El acceso diferencial de las distintas voces a los medios de prensa supone un desafío en nuevas líneas de investigación, en relación a elucidar los nodos y prácticas articularias de actores y discursividades hegemónicas, entre ellas los propios medios de comunicación, en la definición de la realidad social.

Pese al importante desarrollo evidenciado durante las últimas dos décadas, subsisten áreas débilmente exploradas en la temática en cuestión, así como en ciertos contextos nacionales, la investigación muestra un evidente retraso. Si bien se ha avanzado en investigaciones en relación con Internet o las redes sociales (Segovia y Martos, 2016), todavía se carecen de estudios que indaguen en mayor profundidad en el estudio multimedial, condición característica del campo de los medios de comunicación en el presente. De la misma manera, existe insuficiente investigación sobre el modo en que los sectores subalternos logran romper el crónico déficit de acceso a los medios. Del mismo modo, es importante acumular evidencia sobre las estrategias discursivas y las narrativas existentes en medios que interactúan en mercados de prensa poco competitivos y concentrados. Por último, es necesario contar con investigaciones que aborden una mayor pluralidad de regímenes sociopolíticos, formas de regulación y modos de gobernanza de sus sistemas educativos. En suma, la investigación educativa debe asumir en propiedad que se encuentra en un entorno social mediatizado y que, por ende, la construcción y circulación de discursos y representaciones sociales sobre educación en los medios de comunicación debe ser parte consustancial de cualquier agenda de investigación futura sobre el campo educativo.

IMPLICACIONES SOBRE EL ESTUDIO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS

A lo largo de estas páginas hemos intentado señalar un número de áreas que podrían ayudar a situar nuevas líneas de trabajo. Pero quizás tan o más importante que la generación de nuevas y sugerentes preguntas de investigación, es la posición metodológica (entendiendo ésta como el posicionamiento ontológico y epistemológico del investigador y no tan sólo la mera elección de métodos y recursos). Para de alguna forma avanzar en el ya significativo cuerpo de estudios sobre gobernanza hay que superar programas basados meramente en la conceptualización o puramente descriptivos. El reto está en responder preguntas que nos permitan explicar cómo se produce, cuáles son las razones que los movilizan y qué ocurre una vez que se han llevado a cabo (véase Junemann *et al.*, 2014). A nuestro entender, ésta sería una aproximación de investigación claramente inductiva. Nos preocupa comprender que está pasando, cómo es percibido, procesado y de qué forma distintos sujetos operan con la realidad cotidiana a la que se enfrentan. No se trata, por tanto, de medir cuán neoliberales son unos países con respecto a otros, ni cuántos de los principios que lo definen se pueden identificar en un contexto determinado. Quizás las preguntas que nos mantienen en este juego son más bien del tipo: ¿cómo se construye el neoliberalismo?, ¿qué discursividades, subjetividades y prácticas sociales favorecen, en cada uno de los espacios y niveles, la emergencia de sociedades y de sistemas educativos neoliberales?, ¿cómo y en qué medida en nuestras interacciones cotidianas nos convertimos en

investigadores, profesores, padres y ciudadanos neoliberales?, y, ¿cuáles son las consecuencias que en términos de justicia social ello conlleva?

Para responder estas preguntas nos vemos avocados a incorporar nuevos métodos. Adaptando libremente y de forma paulatina lo que Howard (2002) denomina “etnografía de red” (véase Ball y Junemann, 2012; Hogan, 2015; Olmedo *et al.*, 2013), una nueva sensibilidad de investigación busca dar respuesta a los “cómos” de la nueva gobernanza, utilizando una mezcla de diferentes herramientas y técnicas, “un híbrido de cyber etnografía, etnografía multiespacial y etnografía tradicional” (Ball *et al.*, 2017). Para llevarlo a cabo, a las usuales fuentes de información (repositorios legislativos, informes ministeriales y de organizaciones internacionales, discursos políticos, fuentes estadísticas oficiales, etc.), hay que sumar otra serie de nuevos espacios (redes sociales -*twitter*, *Facebook*, etc.-, prensa financiera, páginas web de empresas y fundaciones, *blogs* y *forums online*, por dar algunos ejemplos), que ponen en jaque en algunos casos a los habituales métodos de investigación (como entrevistas, observaciones y análisis de texto). Esto supone adoptar la decisión de anclar la investigación educativa más en los problemas y en las preguntas que en los protocolos de investigación y en los métodos canónicamente prescritos. En contextos académicos como el actual, basado en la competitividad entre académicos y universidades por los fondos y la presión ejercida para desarrollar investigación instrumental para la política (y no de la política) (Oancea y Pring, 2009; Lingard, 2013), esta no parece ser una apuesta sencilla.

Pese a la permanente tensión que vive el campo de la investigación educativa por impulsar una matriz neopositivista, que tenga como referencia el modelo médico de investigación, es necesario profundizar aquellos programas de investigación sobre política educativa que están apostando por abandonar progresivamente la idea que el lenguaje es exclusivamente referencial de la realidad social, aceptándose que también es “un elemento formativo de realidades” (Ibáñez, 2006, p. 45). Entendido en su triple naturaleza de materialidad textual, práctica discursiva y práctica social, el objeto de análisis de las políticas educativas no sólo indaga el conjunto de dispositivos, programas y mecanismos a los que da lugar en los espacios y relaciones que busca regular (política como texto), sino que también, al menos desde hace un par de décadas, se ha puesto atención en la capacidad de las políticas educativas para producir subjetividades, regular y establecer relaciones sociales, y promover representaciones sociales y visiones de mundo (políticas como discurso). En otras palabras, reconocer que la semiosis participa en cada práctica social, en tanto cada una de ellas es, en parte, una práctica semiótica (Fairclough, 2003). Por lo mismo, el análisis de las políticas educativas ha ido incorporando con cada vez mayor fuerza nuevos enfoques (análisis crítico del discurso, etnografías, análisis socio-lingüístico y de redes, etc.), que permitan responder aquellas preguntas que abordan las distintas funciones que cumplen las políticas educativas. Solo con un abordaje metodológico y teórico más complejo y plural podremos avanzar en el análisis crítico de la construcción y puesta en práctica de las políticas educativas, que ha vivido transformaciones de hondo calado en las últimas décadas.

REFERENCIAS

- Adler, E., & Haas, P. M. (1992). Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, 46(1), 367-390.
- Bailey, P. L. (2013). The policy dispositif: historical formation and method. *Journal of Education Policy*, 28(6), 807-827.
- Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc. New Policy Networks and the Neoliberal Imaginary*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A. (2012). *How Schools Do Policy: Policy Enactments in Secondary Schools*. London: Routledge.
- Ball, S. J., Junemann, C. (2012). *Networks, New Governance and Education*. Bristol: Policy Press.
- Ball, S. J., Junemann, C., Santori, D. (2017). *EDU.NET. Globalisation and Education Policy Mobility*. London: Routledge.
- Ball, S. J., Olmedo, A. (2012). Care of the self, resistance and subjectivity under neoliberal governmentalities. *Critical Studies in Education*, 54(1), 85-96.
- Ball, S. J., Youdell, D. (2007). *Hidden privatisation in public education*. Recuperado de http://www.ei-ie.org/annualreport2007/upload/content_trsl_images/613/Hidden_privatisation-EN.pdf
- Baroutsis, A. (2016). Media accounts of school performance: reinforcing dominant practices of accountability. *Journal of Education Policy*, 31(5), 567-582. doi: 10.1080/02680939.2016.1145253
- Bishop, M., Green, M. (2010). *Philanthrocapitalism. How Giving Can Save the World* (Second ed.). London: Bloomsbury Publishing Plc.
- Blackmore, J., Thomson, P. (2004). Just 'good and bad news'? Disciplinary imaginaries of head teachers in Australian and English print media. *Journal of Education Policy*, 19(3), 301-320.
- Brans, B.J. (2011). *PPPs - Public Private Partnerships in education. Analyzing PPPs as a policy tool for Universal Secondary Education in Uganda*. Recuperado de <https://educationanddevelopment.files.wordpress.com/2008/04/ppps-in-uganda-bo-joe-brans.pdf>
- Braun, A., Maguire, M. Ball, S. (2010). Policy Enactments in the UK Secondary School: Examining Policy, Practice and School Positioning. *Journal of Education Policy*, 25(4), 547-560.
- Burch, P. (2009). *Hidden Markets*. New York: Routledge.

- Cabalín, C. (2014). The conservative response to the 2011 Chilean student movement: Neoliberal education and media. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 35(5), 485-498.
- Cabalín, C. (2015). *The mediatization of educational policies in Chile: Discourses and governance in a neoliberal education field*. University of Illinois at Urbana-Champaign, Urbana, Illinois.
- Clarke, J. (2008). Living with/in and without neo-liberalism. *Focaal. European Journal of Anthropology*, 51, 135-147.
- Coburn, C. E. 2005. Shaping Teacher Sensemaking: School Leaders and the Enactment of Reading Policy. *Educational Policy*, 19(3), 476-509.
- Cohen, J. (2010). Teachers in the news: a critical analysis of one US newspaper's discourse on education, 2006-2007. *Discourse*, 31(1), 105-119.
- Corbalán, F. (2012). *Governing education from the side: Case study of a neoliberal think tank in Chile*. London: Institute of Education, University of London.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse*. London: Routledge.
- Foucault, M. (2010). *The Birth of Biopolitics. Lectures at the Collège du France, 1978-1979*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gamble, A. (2009). *The Spectre at the Feast. Capitalist Crisis and the Politics of Recesion*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ginsberg, R., Lyche, L. F. (2008). The Culture of Fear and the Politics of Education. *Educational Policy*, 22(1), 10-27.
- Goldstein, R. (2010). Imaging the Frame: Media Representations of Teachers, their Unions, NCLB, and Education Reform. *Educational Policy*, 25(4), 543-576.
- Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37.
- Gunter, H. (2011). *The State and Education Policy: The Academies Programme*. London: Continuum.
- Haas, E. (2007). False Equivalency: Think Tank References on Education in the News Media. *Peabody Journal of Education*, 82(1), 63-102.
- Higham, R. (2014). Free schools in the Big Society: the motivations, aims and demography of free school proposers. *Journal of Education Policy*, 29 (1), 122-139.
- Hogan, A. (2015). Network ethnography and the cyberflâneur: evolving policy sociology in education. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 29(3), 381-398.
- Horne, J. R. (2002). *A Social Laboratory for Modern France: the social museum and the rise of the welfare state*. Durham, NC: Duke University Press.

- Howard, P. N. (2002). Network Ethnography and the Hypermedia Organization: New Media, New Organizations, New Methods. *New Media Society*, 4(4), 550-574.
- Ibáñez, T. (2006). El giro lingüístico. En Iñiguez, L. (Ed.). *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales* (pp. 23-45). Barcelona: UOC.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International social science journal*, 50(155), 29-45.
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Junemann, C., Ball, S. J., Santori, D. (2015). Joined-up policy: network connectivity and global education policy. En Mundy, K., Green, A., Lingard, B., Verger, A. (Eds.), *Handbook of Global Policy and Policy-Making in Education*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
- Lawn, M., Grek, S. (2012). *Europeanizing Education. Governing a new policy space*. Oxford: Symposium.
- Lingard, B., Rawolle, S. (2004). Mediatizing educational policy: the journalistic field, science policy, and cross-field effects. *Journal of Education Policy*, 19(3), 361-380.
- Lingard, B. (2013). The impact of research on education policy in an era of evidence-based policy. *Critical Studies in Education*, 54(2), 113-131.
- MacMillan, K. (2002). Narratives of Social Disruption: education news in the British tabloid press. *Discourse*, 23(1), 27-38.
- Oancea, A. Pring, R. (2009). The importance of being thorough: On systematic accumulations of 'What Works' in Education Research. En Bridges, D., P. Smeyers, P., Smith, R. *Evidence-based education policy* (pp. 11-35). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Olmedo, A. (2013). From England with love... ARK, heterarchies and global 'philanthropic governance'. *Journal of Education Policy*, 29(5), 575-597.
- Olmedo, A. (2017). Something old, not much new, and a lot borrowed: philanthropy, business and the changing roles of government in global education policy networks. *Oxford Review of Education*, 43(1), 69-87.
- Olmedo, A., Bailey, P. L., Ball, S. J. (2013). To Infinity and Beyond... Heterarchical governance, the Teach for All network in Europe and the Making of Profits and Minds. *European Education Research Journal*, 12 (4), 492-512.
- Olmedo, A., Santa Cruz, E. (2013). Neoliberalism, policy advocacy networks and think tanks in the Spanish educational arena: The case of FAES. *Education Inquiry*, 4 (3), 473-496.

- Ong, A. (2007). Neoliberalism as a mobile technology. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32, 3-8.
- Ozga, J., Jones, R. (2006). Travelling and embedded policy: the case of knowledge transfer. *Journal of Education Policy*, 21(1), 1-17.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Robinson, M. J. (1984). How the networks cover education: Schools are not media's pet. *American Educator*, 8, 18-21.
- Rose, N. (1996). Governing "advanced" liberal democracies. En Barry, A., Osborne, T., Rose, N. S. (Eds.), *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government* (pp. 37-62). Chicago: University of Chicago Press.
- Rose, N., Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173-205.
- Rose, N. (1999). *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sáez, V. (2017). Las movilizaciones estudiantiles desde el discurso mediático. Apuntes sobre las representaciones en la prensa argentina (1993-2011). *Commons: revista de comunicación y ciudadanía digital*, 6(2), 148-187.
- Saltman, K. J. (2010). *The Gift of Education. Public Education and Venture Philanthropy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Santa Cruz G., E. (2016). *Mediatización de las políticas educativas en Chile: El discurso de los diarios La Tercera y El Mercurio sobre la Ley General de Educación (2006-2009)*. (Tesis Doctoral), Granada: Universidad de Granada.
- Segovia, J. D., Martos, J. M. (2016). Análisis del Discurso Político en España sobre el Fracaso Escolar en Twitter. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(70). doi:10.14507/epaa.24
- Shine, K., O'Donoghue, T. (2013). Teacher representation in news reporting on standardised testing: A case study from Western Australia. *Educational Studies*, 39(4), 385-398.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón. Tecnócratas y política en Chile*. Santiago: UDP.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2007). Governance Network Research: Towards a Second Generation. En Sørensen, E., Torfing, J. (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 1-21). Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Spillane, J., Diamond, J., Burch, P., Hallett, T., Jita, L. Zoltners, J. (2002). Managing in the Middle: School Leaders and the Enactment of Accountability Policy. *Educational Policy*, 16(5), 731-762.

- Sung, Y.K., Kang, M. O. (2012). The cultural politics of national testing and test result release policy in South Korea: a critical discourse analysis. *Asia Pacific Journal of Education*, 32(1), 53-73.
- Thomas, S. (2011). Teachers and public engagement: an argument for rethinking teacher professionalism to challenge deficit discourses in the public sphere. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 32(3), 371-382.
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low- income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109-130.
- Verger, A., Fontdevila, C., Zancajo, A. (2016). *The Privatization of Education. A Political Economy of Global Education Reform*. New York: Teachers College Press.
- Vickzko, M., Riveros, A. (2015). The enactment of professional learning policies: Performativity and multiple ontologies. *Discourse: studies in cultural politics of Education*, 36(4), 533-547.
- Wallace, M. (1993). Discourse of derision: the role of the mass media within the education policy process. *Journal Education Policy*, 8(4), 321-337.
- Wilkins, A. (2016). *Modernising school governance: Corporate planning and expert handling in state education*. London: Routledge.

Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa: análisis de un fenómeno en expansión

Globalization, accountability and education governance: analysis of an expanding phenomenon

Antoni Verger y Lluís Parcerisa
Universitat Autònoma de Barcelona

Recibido febrero 2018
Aceptado abril 2018

Resumen

El artículo analiza los factores y condicionantes que han favorecido la difusión de la práctica de rendición de cuentas en el ámbito educativo a escala global en base a las principales teorías sobre difusión de políticas educativas. Metodológicamente, el artículo se basa en una revisión de la literatura sobre el tema que incluye cincuenta y un artículos académicos que, de forma más directa o indirecta, reflexionan sobre la penetración de la rendición de cuentas en los sistemas educativos de diferentes países y contextos.

Palabras clave: Rendición de Cuentas; Pruebas estandarizadas; Política Educativa; Gobernanza Global; Difusión de políticas; Nueva Gestión Pública.

Abstract

The article analyses the factors and conditions that have favored the dissemination of accountability policies in the educational field on a global scale on the basis of the main theories of policy diffusion. Methodologically, the article is based on a literature review that includes 51 academic articles that, more directly or indirectly, reflect on the penetration of accountability in the education systems of different countries and contexts.

Key words: Accountability; Standardized tests; Education Policy; Global Governance; Policy diffusion; New Public Management.

Referencia

Verger, A. y Parcerisa, Ll. (2018). Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa. Análisis de un fenómeno en expansión. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 59-73.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, se han producido cambios profundos en la gobernanza educativa. Estos cambios conllevan que el Estado se desentienda cada vez más de la gestión directa de los servicios educativos, a la vez que adopta nuevas tecnologías de evaluación con las que poder continuar ejerciendo control sobre unos proveedores educativos que, al menos sobre el papel, gozan de más autonomía. En este contexto, las políticas de rendición de cuentas (RdC) han devenido un dispositivo fundamental para que la administración pública pueda controlar las prioridades y el desempeño de los servicios educativos.

La RdC se define como "una relación entre un actor y un foro en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede plantear preguntas y emitir juicios, y el actor puede enfrentar consecuencias" (Bovens, 2007, p.450). El modelo de RdC que se está expandiendo más en el ámbito educativo tiene un carácter gerencial y centrado en resultados. Se trata de un enfoque de RdC que se centra en los resultados de aprendizaje de los estudiantes e implica la generación de datos a través de instrumentos de evaluación estandarizada (Hamilton, Stecher, Klein, 2002). A través de evaluaciones externas (y de la distribución de incentivos en función de los resultados obtenidos en dichas evaluaciones), el Estado puede delimitar las metas y los resultados que se esperan de las escuelas, y controlar de forma más efectiva el trabajo y el comportamiento del personal docente y el de otros agentes educativos.

La RdC basada en pruebas externas¹ es un fenómeno que ha adquirido un alcance global (Smith, 2016). La literatura reciente muestra cómo dicho modelo de RdC ha penetrado en una amplia gama de sistemas educativos.²

En este artículo analizamos la difusión internacional de la RdC en el ámbito educativo. Concretamente, queremos entender por qué países con sistemas educativos y niveles de desarrollo económico tan diferentes, parecen converger en la necesidad de adoptar políticas de RdC en el ámbito educativo. Para ello, en la primera parte del artículo,

¹ A pesar de que existen diferentes modelos de RdC de cuentas, a partir de ahora, siempre que nos refiramos a la RdC en este artículo, nos referimos al modelo de *RdC basado en pruebas estandarizadas externas*.

² incluyendo el Reino Unido y la Europa continental (Grek, Lawn, Lingard, Ozga, Segerholm, Simola, 2009; Ozga, 2013; Verger, Curran, 2014), los llamados países nórdicos (Elstad, Nortvedt, Turmo, 2009; Moos, 2013; Moller, Skedsmo, 2013), los Estados Unidos (Lipman, 2002, Hursh, 2005), Canadá (Leicht, Walter, Sainsaulieu, Davies, 2009), Australia y Nueva Zelanda (Codd, 2005; Lingard, 2010) y Latinoamérica (Brook, 2006; Parcerisa, Falabella, 2017).

presentamos algunas de las teorías más relevantes en ciencias sociales a la hora de explicar la difusión internacional de políticas. A continuación, en la segunda parte del artículo, presentamos aquellos factores que explican por qué la RdC ha devenido una herramienta fundamental en la gobernanza educativa a escala global. Para ello, revisamos y sintetizamos la literatura académica existente sobre la difusión internacional de las políticas de RdC en educación.³ Seguidamente, discutimos los resultados obtenidos en base a las teorías de transferencia de políticas. Por último, se presentan las principales conclusiones de la investigación y se argumenta que la difusión de las políticas de RdC se debe a la combinación de factores múltiples factores (de tipo material, ideacional y cultural) y actores (organismos internacionales, emprendedores políticos, etc.) que interactúan en diferentes escalas, en las cuales estos movilizan sus recursos para influir, directa o indirectamente, en las decisiones públicas de los gobiernos.

TEORÍAS DE TRANSFERENCIA Y DIFUSIÓN DE POLÍTICAS

Las ‘agendas educativas’ se encuentran cada vez más globalizadas. Como consecuencia de ello, los gobiernos tienden a centrarse en los mismos tipos de problemas educativos, e incluso a adoptar medidas de políticas similares para solucionar dichos problemas. La constitución de una agenda educativa cada vez más globalizada es en parte el resultado de la interacción que se produce entre actores que operan a diferentes escalas para promover reformas y políticas en el campo educativo. Dichos actores, entre los que se encuentran organizaciones internacionales, pero también grandes ONGs o fundaciones privadas, acostumbran a tener los recursos económicos y la capacidad técnica necesaria para promover cambios educativos y dinámicas de transferencia de políticas en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Ahora bien, en la literatura académica, encontramos diferentes marcos teóricos que no necesariamente coinciden a la hora de plantear cuáles son los principales mecanismos a través de los cuales se globalizan - o transfieren a escala internacional- una serie de políticas educativas. Dichas teorías tampoco coinciden necesariamente a la hora de plantear cuál es el rol e impacto de los organismos internacionales en los procesos de transferencia y difusión de políticas. En este apartado, describimos cuatro marcos teóricos amplios desde los que aproximarse a estas cuestiones: el racionalismo, el neo-institucionalismo, la economía política internacional y el constructivismo.

El *racionalismo* asume que los tomadores de decisiones políticas, cuando consideran necesario reformar sus sistemas educativos, buscarán información sobre qué reformas han sido más efectivas en otros contextos y adoptarán aquellas medidas que creen que podrán funcionar mejor en su contexto. Para los autores racionalistas, los organismos internacionales actúan como foros en los que los países miembros pueden aprender de

³ Concretamente, revisamos un total de 51 documentos sobre esta temática publicados entre los años 1995 y 2015, la mayoría de los cuales aparecen en las bases de datos científicas: Web of Science y SCOPUS.

las buenas prácticas de otros países e importar determinadas experiencias a su propia realidad educativa. Sin embargo, el racionalismo es un marco analítico insuficiente para comprender la diseminación global de los modelos de reforma educativa en relación a los cuales la evidencia empírica es insuficiente, e incluso contradictoria. De hecho, existen políticas que han adquirido mucha popularidad en la agenda educativa global - como pueden ser las políticas de escuelas *charter*, u otras formas de alianza entre el sector público y el privado, -que han sido ampliamente criticadas por sus impactos negativos en términos de calidad y equidad educativas, y no por ello han dejado de ser promovidas internacionalmente.

El *neoinstitucionalismo* critica algunas de las asunciones implícitas en los postulados racionalistas ya que plantea que la 'legitimidad', y no sólo la eficiencia probada o la evidencia empírica, es el principal mecanismo que explica porque determinadas políticas adquieren mayor centralidad en la agenda educativa internacional. Según la corriente neoinstitucionalista, los gobiernos adoptan reformas y políticas que les permitan legitimarse - tanto a nivel interno como internacional - y facilitar su persistencia en el poder. Para ello, los gobiernos adoptan reglas, normas y políticas que están de moda y/o cuentan con mucha aceptación en un determinado entorno institucional, independientemente de si éstas "funcionan" o no (Dobbins y Knill, 2009). De acuerdo con el neoinstitucionalismo, determinados modelos de reforma educativa circulan internacionalmente porque permiten a los gobiernos identificarse con el progreso y la modernidad occidental, y transmitir la sensación de estar construyendo un estado-nación moderno. Para los neoinstitucionalistas, los organismos internacionales no serían agentes neutrales (como parece ser que asumen las teorías racionalistas), sino que difusores proactivos de aquellas políticas y "normas de conducta" que mejor se ajustan al sistema occidental de organización política (Meyer, Ramirez y Soysal, 1992).

La *economía política internacional* analiza la transferencia de políticas desde la perspectiva del poder y del conflicto. Esta corriente teórica centra su mirada en los factores económicos y políticos que explican por qué determinadas políticas adquieren centralidad en la agenda educativa global. Para los autores que se adscriben a la corriente de la economía política internacional, la economía global es un factor determinante a la hora de entender las múltiples transformaciones por las que atraviesan los sistemas educativos actuales, y por qué determinados modelos de reforma educativa acaban globalizándose (Dale, 2000). Desde esta perspectiva, la liberalización económica, las continuas crisis fiscales por las que atraviesan los estados y la mayor demanda educativa por parte de la población condicionan las prioridades y los instrumentos de política educativa de los gobiernos (Carnoy, 2016). En una economía cada vez más globalizada, la creación de nuevas oportunidades de mercado, tanto en el ámbito educativo como en otros ámbitos, deviene una prioridad tanto para gobiernos nacionales como organismos internacionales. De hecho, muchas reformas educativas pueden ser interpretadas como la respuesta funcional del estado a una industria educativa de origen privado que se encuentra en expansión y que es cada vez más influyente en términos no sólo económicos, sino también políticos (Verger, Steiner-Khamsi, Lubienski, 2017). Según esta visión, los Organismos Internacionales tienden a promover modelos de reforma educativa que son eficientes y rentables desde el punto de vista económico. Además, muchos de ellos tienden a promover sus modelos de reforma educativa de forma coercitiva o a través de la condicionalidad de la ayuda, especialmente en países en vías

de desarrollo (Dale, 1999).

Finalmente, para los autores que analizan la transferencia de políticas desde una perspectiva *constructivista*, el poder de influencia no tiene únicamente una base económica o material. La persuasión, la construcción de nuevos sentidos comunes y el enmarcamiento de los mensajes (o sea, el poder blando) son elementos clave para entender por qué determinadas políticas se globalizan.

La legitimidad de la autoridad racional-legal que representan las organizaciones internacionales reguladoras de la educación,, los llamados OOI, así como el control que estos organismos ejercen sobre la información y los datos, y su experiencia técnica son una fuente clave de influencia (Finnemore, 1996). Además, tales instituciones globales (junto con otros actores y emprendedores políticos, globales y locales) tratan influir sobre los gobiernos nacionales mediante el poder blando, tratando de situar en las agendas políticas nacionales nuevos problemas educativos a los que hay que hacer frente y, persuadiendo a los tomadores de decisiones políticas sobre la conveniencia de adoptar las mejores políticas o prácticas (Barnett y Finnemore, 2004; Steiner-Khamsi, 2012). En definitiva, las teorías constructivistas enfatizan el rol de las ideas y de los factores semióticos en la difusión de las políticas. Sin embargo, ello no significa que omitan completamente los factores materiales y simbólicos, ya que, en general, las investigaciones que parten de una perspectiva constructivista también incorporan en sus análisis el rol desempeñado por los recursos (económicos, institucionales y simbólicos) de los organismos internacionales formulan y diseminan nuevas ideas y soluciones políticas. En otras palabras, desde una posición constructivista, los recursos económicos, organizativos y simbólicos de los organismos internacionales afectaría

directamente “la percepción social y la credibilidad de estas ideas” (Verger, 2014, p. 19).

Las teorías presentadas anteriormente permiten analizar la difusión de políticas desde diferentes ángulos y perspectivas, en función del tipo de mecanismos explicativos de la globalización de las políticas, su naturaleza (global o nacional/local) y el rol que otorgan a las dimensiones cultural y material (véase la Tabla 1).

En la siguiente sección, se describen los principales factores que, según la

Tabla 1

Teoría	Mecanismo de difusión de políticas	Tipo de mecanismo	Naturaleza de los mecanismos
Racionalismo	Elección racional de los <i>policy-makers</i> (eficiencia y <i>evidence-based policy</i>)	Cultural/ideacional	Nacional
Neoinstitucionalismo	Legitimidad	Cultural/ideacional	Global
Economía Política Internacional	Presiones económicas y competitivas para la reforma educativa. Economía del conocimiento.	Material/cultural	Global-Nacional
Constructivismo	Estrategias discursivas (persuasión, creación de nuevos significados y diseminación de buenas prácticas).	Cultural/material	Global-Nacional

Síntesis: teorías de difusión y transferencia de políticas

Fuente: Autores

revisión de la literatura, han favorecido la difusión de las políticas de RdC basadas en pruebas estandarizadas a nivel global. Finalmente, en las conclusiones se discutirán las distintas teorías sobre la difusión de políticas en base a los factores que se presentan a continuación.

PRINCIPALES FACTORES DE LA DIFUSIÓN INTERNACIONAL DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Los principales factores que, según la literatura académica, explican la difusión internacional de la RdC en el ámbito educativo son: avances técnicos y metodológicos en el campo de la evaluación educativa; motivaciones de naturaleza económica para la mejora de los resultados de aprendizaje; la expansión de políticas gerenciales basadas en la Nueva Gestión Pública (NGP); la difusión de políticas educativas globales que retroalimentan la RdC; y la emergencia de una industria educativa cuya actividad gira alrededor de las pruebas de aprendizaje. En esta sección, desarrollamos cada uno de estos puntos.

INNOVACIONES METODOLÓGICAS Y TÉCNICAS EN LA MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

Los avances metodológicos y técnicos en la definición de los estándares de aprendizaje y en la medición de los resultados de aprendizaje, han contribuido a la expansión de la RdC en el campo educativo. Por razones obvias, la evolución metodológica en el campo de las pruebas estandarizadas, así como de los modelos de valor añadido (con los que medir el impacto de una determinada escuela o maestro en el desempeño de sus alumnos) es una condición necesaria para el desarrollo de sistemas de RdC basados en resultados más sofisticados y precisos.

El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y evaluaciones internacionales similares (como TIMSS o PIRLS), han contribuido a que los políticos y los tomadores de decisiones de políticas se sumen a una "carrera educativa" global para la consecución de mejores resultados de aprendizaje. En el contexto de esta carrera educativa internacional, la adopción de sistemas nacionales de evaluación estandarizados deviene una pieza fundamental y estratégica de competitividad. Sin embargo, las evaluaciones internacionales a gran escala como PISA no sólo han contribuido a la introducción de presión competitiva en diferentes países para la obtención de mejores resultados, sino que también se han convertido en un instrumento para transferir la tecnología con la que evaluar los resultados de aprendizaje a nivel nacional. En este sentido, no son pocos los países que han emulado la lógica y el contenido de las pruebas PISA en sus sistemas de evaluación nacionales (Meyer, Benavot, 2013; Lingard, Martino, Rezai-Rashti, Sellar, 2016).

La transferencia de tecnologías de evaluación estandarizada a nivel nacional se ha visto reforzada por el hecho de que la medición de los resultados del aprendizaje se ha convertido en el *proxy* más comúnmente aceptado para determinar la "calidad" de la educación. Los "resultados de aprendizaje" se han erigido en el indicador internacional de calidad educativa por excelencia debido a que se trata de un indicador concreto, conmensurable y fácilmente comparable. Se trata de un indicador que ofrece todo tipo

de ventajas en relación a otros componentes de la calidad educativa que son más sensibles al contexto o más difíciles de estandarizar como, por ejemplo, las variables relacionadas con procesos educativos, la pedagogía, o la formación y desarrollo profesional docente (Sayed, 2011). No obstante, la centralidad actual de los resultados de aprendizaje como meta de excelencia educativa no responde únicamente a razones metodológicas, sino que, como desarrollamos en los puntos siguientes, a motivaciones de carácter político y económico.

GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA: LA EMERGENCIA DE PRESIONES ECONÓMICAS PARA LA MEJORA DE LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE

En una economía global, cada vez más gobiernos y agentes económicos y sociales perciben la adquisición de aptitudes y competencias alineadas con las nuevas demandas del mercado laboral como un elemento clave a la hora de reforzar su competitividad económica (Carnoy, Rhoten, 2002). Muchos de estos agentes se hacen eco además de nuevas fuentes de evidencia que conciben los "resultados de aprendizaje" como uno de los factores clave a la hora de explicar el crecimiento económico de los países (véase Hanushek, Markman, Rivkin, 2003; Hanushek, Woessmann, 2008). Como consecuencia de todo ello, la mayoría de reformas educativas actuales se centran en promover mejoras en el desempeño del alumnado, por lo que la medición de los resultados de aprendizaje deviene una condición necesaria para valorar el grado de éxito de dichas reformas. En general, los resultados de aprendizaje se han erigido en un punto de referencia fundamental a la hora de evaluar hasta qué punto "funcionan" o no las políticas educativas, así como la calidad de la educación (véase el punto anterior). En este contexto, las pruebas externas estandarizadas se han convertido en un componente central de un enfoque de reforma educativa que sitúa y define a la escuela "como el lugar para aumentar la competitividad económica del Estado" (Foster, 2004, citado en Koyama, 2013, p.82).

EL SURGIMIENTO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN MEDIANTE NUEVOS MECANISMOS GERENCIALES

La Nueva Gestión Pública (NGP), como paradigma de reforma del sector público, pone énfasis en que los servicios públicos sean administrados de manera más independiente (es decir, a través de unidades gerenciales más pequeñas) y según el logro de resultados medibles (Gunter et al., 2016; Scott, 2000). En general, la NGP puede definirse como "un enfoque de la administración pública que emplea los conocimientos y las experiencias adquiridas en la gestión empresarial y otras disciplinas para mejorar la eficiencia, la eficacia y el desempeño general de los servicios públicos en las burocracias modernas" (Vigoda, 2003, p. 813). La NGP, en el ámbito educativo, se traduce en la introducción de nuevas formas de liderazgo de corte gerencialista, y en la fragmentación del sistema educativo en unidades escolares más autónomas y diversas cuyo

desempeño debe ser evaluado de forma regular por el estado a través de agencias de evaluación educativa (Moller, Skedsmo, 2013).

Durante la década de 1980, el paradigma de la NGP fue adoptado por gobiernos conservadores y de la nueva derecha, que tenían como objetivo principal promover servicios públicos que fueran más eficientes y rentables (véase Tolofari, 2005). Sin embargo, hoy en día, la NGP es concebida como un enfoque de reforma válido por un mayor abanico de ideologías políticas. Actualmente, las medidas de NGP forman parte también de la agenda reformista de los gobiernos socialdemócratas (Verger, Normand, 2015). Los partidos socialdemócratas, bajo la influencia de la llamada "tercera vía" que emergió durante los años noventa, comenzaron a adoptar medidas de NGP en el ámbito educativo -incluyendo la autonomía escolar y la rendición de cuentas- como una forma de promover no sólo la eficiencia económica, sino que también la equidad y la diversificación de los servicios educativos.

Más allá del rol de las ideologías políticas, cabe tener en cuenta que la adopción de políticas de RdC representa un tipo de reforma educativa atractivo para muchos gobernantes ya que, por regla general, resulta muy rentable políticamente (Pollit, Bouckaert, 2011). La implementación de sistemas de RdC permite a los gobiernos transmitir a los votantes -y a la ciudadanía en general- el mensaje de que están trabajando arduamente para el cambio educativo, y para la mejora de los resultados de aprendizaje y de las oportunidades futuras de los más jóvenes. Al mismo tiempo, las reformas de RdC tienden a implicar un bajo riesgo político ya que, en gran medida, la presión de la reforma recae en las escuelas y en los maestros, y no tanto en el gobierno. Cabe tener en cuenta además que este tipo de reformas acostumbra a ser "más baratas y rápidas que reformas alternativas" (Smith *et al.*, 2004, p.50).

AGENDAS GLOBALES: LA ALINEACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS CON OTRAS POLÍTICAS EDUCATIVAS GLOBALES

La difusión internacional de políticas de autonomía escolar y las reformas curriculares basadas en estándares también han generado un contexto propicio para la adopción de sistemas de RdC. En el modelo predominante de reforma educativa actual, la autonomía escolar y la RdC tienden a ser concebidas como dos elementos indisolubles y que se retroalimentan. Ello se debe a que los gobiernos están dispuestos a conceder más autonomía a las escuelas (en términos organizativos, presupuestarios y/o pedagógicos), siempre y cuando las escuelas acepten someterse a procesos de supervisión y evaluación más estrictos. Como señala la OCDE (2013, p. 45), "a mayores responsabilidades asumidas por las escuelas, mayores requisitos de RdC como la evaluación externa de las escuelas y la publicación de información sobre el rendimiento de los estudiantes".

La RdC también se ve reforzada por el movimiento de reforma basado en estándares (*standards-based reform movement*). El establecimiento de estándares básicos comunes en las reformas curriculares conduce a un énfasis creciente en las pruebas externas, las recompensas y las sanciones (Darling-Hammond, 2004). En cierto modo, los conocidos como *common core standards* que muchos países adoptan en el ámbito curricular

definen cuáles deberían ser los resultados de aprendizaje del alumnado, por lo que las evaluaciones externas devienen la principal herramienta en manos de los gobiernos para averiguar si las escuelas cumplen con dichas expectativas de aprendizaje.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y CREACIÓN DE NUEVOS MERCADOS PARA EL SECTOR PRIVADO: EL ROL DE LA INDUSTRIA DE PRUEBAS DE APRENDIZAJE

Por último, también cabe poner de relieve que, en paralelo a la emergencia de reformas de RdC, se ha desarrollado una industria de pruebas de evaluación ("*testing industry*"). Este sector de la industria educativa está muy interesado en la expansión y profundización de las reformas de RdC y de la adopción de sistemas de evaluación del desempeño educativo. La industria de las pruebas de aprendizaje se ha convertido en uno de los sectores más lucrativos en el contexto de la denominada industria educativa global (Verger, Lubienski, Steiner-Khamsi, 2016). Empresas como Pearson se han especializado en la evaluación y el seguimiento de los resultados de aprendizaje de los niños y niñas y, sobre la base de estos datos, venden servicios de mejora educativa a los países, gobiernos locales, escuelas y/o familias (Hogan, Sellar, Lingard, 2016). También hay empresas de evaluación educativa que obtienen importantes contratos para la implementación y/o el procesamiento de los datos de pruebas externas tanto nacionales como internacionales (Addey, Sellar, 2018).

Por todas estas razones, las empresas que proveen servicios relacionados con la medición de resultados de aprendizaje también son agentes activos en la propagación de reformas de rendición de cuentas. Según la OCDE, el hecho de que "la evaluación estandarizada de los estudiantes se convierta en una industria más rentable" significa que "las empresas tienen fuertes incentivos para presionar por la expansión de la evaluación estandarizada de los estudiantes como una política educativa que influye en las actividades dentro del marco de evaluación" (OCDE, 2013, p.51). En una línea de razonamiento similar, Carnoy (2016, p.36) considera que "las empresas que hacen las pruebas tienen un interés económico particular en que los sistemas educativos y las escuelas cambien su concepción de conocimiento académico o incluso de conocimiento útil para ajustarse así a la prueba particular que venden".

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La RdC ha devenido un fenómeno educativo global en las últimas décadas. Como hemos puesto de relieve en este artículo, existen una gran variedad de factores (tecnológicos, políticos, discursivos, económicos, etc.) que han contribuido a la globalización de la RdC en el campo educativo. Las teorías presentadas sobre la difusión y la transferencia de políticas pueden explicar, aunque sólo parcialmente, la creciente centralidad de la RdC como mecanismo clave para la gobernanza de los servicios educativos. Según el racionalismo, los tomadores de decisiones políticas serían proclives a adoptar aquellas políticas y programas cuya efectividad está avalada por la experiencia de otros países y/o por la evidencia empírica. Sin embargo, del mismo modo que sucede con otros modelos de reforma educativa que se han globalizado en el pasado, la evidencia sobre los efectos positivos de las políticas de RdC basadas en pruebas estandarizadas es todavía débil y, de hecho, poco concluyente. Hasta la fecha, la investigación empírica sobre RdC y

educación ha obtenido resultados muy diferentes -e incluso contradictorios- por lo que respecta a los efectos de las políticas de RdC sobre el incremento de los niveles de aprendizaje, la mejora de los procesos educativos, o la reducción de las desigualdades educativas. Además, cada vez hay más estudios que muestran que determinados sistemas de RdC pueden generar resultados inesperados e incluso comportamientos no deseados en las escuelas (Au, 2007). De ello se deduce que el racionalismo, desde un punto de vista teórico, es insuficiente para comprender la globalización de la RdC en el ámbito educativo.

Por otro lado, las teorías neo-institucionalistas desafían las asunciones básicas del racionalismo, argumentando que la “legitimidad” (nacional e internacional) de una determinada política, resulta fundamental para entender por qué los hacedores de políticas de países con niveles de desarrollo económico, tradiciones administrativas y sistemas educativos con estructuras muy diversas, estarían adoptando la RdC basada en pruebas estandarizadas en sus sistemas educativos. Desde el neoinstitucionalismo, en primer lugar, podría argumentarse que la difusión de la RdC se debe a que es una idea promovida activamente por organismos internacionales afines a la NGP y, por lo tanto, que la RdC se vincula intrínsecamente con la modernización de los servicios públicos y la transparencia en el sector público. Además, la RdC es una política alineada con otras políticas educativas globales como la autonomía escolar y las reformas curriculares basadas en competencias y estándares, de manera que su adopción refleja un cierto grado de isomorfismo institucional a escala internacional. Así pues, la asociación entre la RdC y las ideas de modernización subyacentes al paradigma de la NGP, y su vinculación con la agenda educativa global, legitimarían su adopción a diferentes niveles, tanto internacional como nacional. En relación con esto último, la RdC es una política muy atractiva para los gobiernos por el hecho que les confiere legitimidad frente a la ciudadanía, y muestra una cierta proactividad para la mejora educativa a un coste político relativamente bajo.

La *economía política internacional* pondría más énfasis en factores de carácter material y económico, vinculados en gran medida al escenario actual de globalización económica. Desde esta perspectiva, los procesos de difusión y transferencia de políticas no son ajenos a las prioridades de reforma educativa que se generan entre un conjunto de actores económicos y políticos que compiten por ocupar una posición aventajada en el marco de la economía global. La combinación de presiones exógenas (que proceden de la globalización económica y de las agendas definidas por los organismos internacionales) y endógenas (crisis fiscales y nuevas demandas del sector privado y de la población en relación a la educación) favorecerían la adopción de las reformas de RdC en educación con un triple objetivo: mejorar los resultados educativos con el objetivo de aumentar la competitividad económica del país a nivel internacional; incrementar la eficiencia de los servicios públicos; y favorecer la apertura del sector educativo a los intereses de una emergente industria educativa y a nuevas lógicas de elección escolar.

Por último, desde una perspectiva constructivista, se podría considerar que los teóricos de la economía política internacional ponen un excesivo énfasis en los factores materiales, omitiendo, directa o indirectamente, los mecanismos de base semiótica o discursiva. Esta perspectiva teórica también diverge con el racionalismo ya que considera que las estrategias de persuasión y construcción de significado empleadas por los

promotores de las reformas educativas son un factor clave para comprender por qué se están globalizando ciertas políticas, a pesar de la falta de evidencia o de los potenciales efectos no-deseados que dichas reformas pueden desencadenar.

Desde la perspectiva constructivista, los organismos internacionales desempeñan un rol clave en la creación de un nuevo sentido común hegemónico alrededor de la idoneidad de la RdC en el campo educativo. El desarrollo de evaluaciones internacionales a gran escala como PISA o TIMSS ha aumentado la capacidad de influencia política de los organismos internacionales, que han aprovechado la legitimidad técnica que les confieren los datos generados por dichas evaluaciones para desarrollar sofisticadas estrategias de promoción y recomendaciones de políticas. La circulación y transferencia de políticas también implica procesos semióticos y el despliegue de múltiples estrategias de enmarcamiento de los discursos para persuadir a los tomadores de decisiones sobre la idoneidad de adoptar ciertas reformas. Según Steiner-Khamsi (2016), el hecho que las políticas educativas puedan movilizarse como “recipientes vacíos” explicaría en gran medida su amplia difusión internacional. En el caso de la RdC, su carácter polisémico y el hecho de que una misma política contribuya a alcanzar diferentes objetivos (calidad, equidad, transparencia, elección escolar, etc.) facilita que actores globales y gobiernos nacionales de diferentes tintes ideológicos converjan a la hora de concebir la RdC como un principio adecuado a partir del cual articular los sistemas educativos.

Ahora bien, cabe destacar que, a pesar de que la RdC haya devenido una política educativa de alcance global, no estamos ante un modelo de reforma monolítico, ya que puede traducirse en múltiples enfoques y en opciones de políticas muy diferentes. Sin duda, como afirma Van Zanten (2002, p. 302), "los estados no pueden evitar presiones globales de cambio que apuntan a direcciones específicas, pero pueden torcer y transformar [estas presiones] para adaptarlas a propósitos y oportunidades nacionales".

En este artículo hemos puesto de relieve que las teorías sobre difusión y transferencia de políticas parten de supuestos teóricos y asunciones ontológicas distintas y, en ocasiones, incluso contradictorias. Sin embargo, la combinación de algunos enfoques como, por ejemplo, el constructivismo y la economía política internacional podría facilitar el desarrollo de nuevos diseños de investigación sobre la globalización de la política educativa más comprensivos. En definitiva, hacen falta nuevas aproximaciones y miradas con las que capturar con mayor precisión las dinámicas pluri-escalares inherentes a cualquier proceso de difusión de políticas, así como la interacción que se produce entre los distintos actores y factores que propician tanto la globalización como la vernacularización de las políticas educativas internacionales.

REFERENCIAS

Addey, C. & Sellar, S. (2018, Forthcoming). Why do countries participate in PISA? Understanding the role of international large-scale assessments in global education policy. In Verger, A., Novelli, M., Altinyelken, H. K. (Eds.). *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (97-119). New York: Bloomsbury Academic.

- Au, W. (2007), High-stakes testing and curricular control: A qualitative metasynthesis, *Educational Researcher*, 36(5), 258-267. <https://doi.org/10.3102/0013189X07306523>
- Barnett, M.; Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell: University Press.
- Barroso, J. (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade*, 30(109), 987-1007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400004>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework1. *European law journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brooke, N. (2006). The future of educational accountability policies in Brazil. *Cadernos de Pesquisa*, 36(128), 377-401. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000200006>
- Carnoy, M.; Rhoten, D. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative education review*, 46(1), 1-9. <https://doi.org/10.1086/324053>
- Carnoy, M. (2016). Educational policies in the face of globalization: Whither the Nation State? En Mundy, K., Green, A., Lingard, R., Verger, A. (eds.). *Handbook of global policy and policy-making in education* (pp. 27-42). West Sussex, UK: Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781118468005.ch1>
- Codd, J. (2005). Teachers as 'managed professionals' in the global education industry: The New Zealand experience. *Educational review*, 57(2), 193-206. <https://doi.org/10.1080/0013191042000308369>
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17.
- Darling-Hammond, L. (2004). Standards, accountability, and school reform. *The Teachers College Record*, 106(6), 1047-1085. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9620.2004.00372.x>
- Dobbins, M.; Knill, C. (2009). Higher education policies in Central and Eastern Europe: convergence toward a common model? *Governance*, 22(3), 397-430.
- Elstad, E., Nortvedt, G.A. Turmo, A. (2009), The norwegian assessment system: An accountability perspective. *Cadmo*, 17(2), 89-103.
- Finnemore, M. (1996). Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. *International organization*, 50(2), 325-347.
- Grek, S.; Lawn, M; Lingard, B.; Ozga, J.; Rinne, R.; Segerholm, C.; Simola, H. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1): 5-21. <https://doi.org/10.1080/03050060802661378>
- Hamilton, L. S., Stecher, B.M., Klein, S.P. (2002), *Making sense of TBA in education*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

- Hanushek, E. A., Kain, J. F., Markman, J. M., Rivkin, S. G. (2003), Does peer ability affect student achievement? *Journal of applied econometrics*, 18(5), 527-544. <https://doi.org/10.1002/jae.741>
- Hanushek, E. A., Woessmann, L. (2008), The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607-668.
- Hogan, A., Sellar, S.; Lingard, B. (2016). Corporate Social Responsibility and Neo-Social Accountability in Education: The Case of Pearson plc. En Verger, A., Lubienski, C., Steiner-Khamsi, G. (Eds.). *World Yearbook of Education: The Global Education Industry* (pp.107-124). New York: Routledge.
- Hursh, D. (2005). The growth of high-stakes testing in the USA: accountability, markets and the decline in educational equality. *British Educational Research Journal*, 31(5), 605-622. <https://doi.org/10.1080/01411920500240767>
- Koyama, J. (2013). Global scare tactics and the call for US schools to be held accountable. *American Journal of Education*, 120(1), 77-99. <https://doi.org/10.1086/673122>
- Leicht, KT., Walter, T., Sainsaulieu, I., Davies, S. (2009). New Public Management and New Professionalism across Nations and Contexts. *Current Sociology*, 57(4), 581-605. <https://doi.org/10.1177/0011392109104355>
- Lingard, B. (2010). Policy borrowing, policy learning: Testing times in Australian schooling. *Critical Studies in Education*, 51(2): 129-147. <https://doi.org/10.1080/17508481003731026>
- Lingard, B., Martino, W., Rezai-Rashti, G.; Sellar, S. (2016). *Globalizing Educational Accountabilities*. New York: Routledge.
- Lipman, P. (2002). Making the global city, making inequality: The political economy and cultural politics of Chicago school policy. *American Educational Research Journal*, 39(2), 379-419. <https://doi.org/10.3102/00028312039002379>
- Martinsson, J. (2011). *Global Norms: Creation, Diffusion, and Limits*. Washington, DC: World Bank/Communication for Governance and Accountability. <https://doi.org/10.1596/26891>
- Meyer, H. D.; Benavot, A. (eds.) (2013). *PISA, power, and policy: The emergence of global educational governance*. Oxford: Symposium Books. <https://doi.org/10.15730/books.85>
- Meyer, J. W.; Ramirez, F. O.; Soysal, Y. N. (1992). World expansion of mass education, 1870-1980. *Sociology of education*, vol. 65, n° 2, 128-149.
- Møller, J., Skedsmo, G. (2013). Modernising education: New Public Management reform in the Norwegian education system. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 336-353. <https://doi.org/10.1080/00220620.2013.822353>
- Moos, L. (2013). School leadership in a contradictory world. *Revista de Investigación Educativa*, 31(1), 15-29. <https://doi.org/10.6018/rie.31.1.162511>
- OECD. (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD.

- Ozga, J. (2013). Accountability as a policy technology: Accounting for education performance in Europe. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 292-309. <https://doi.org/10.1177/0020852313477763>
- Parcerisa, L., Falabella, A. (2017.). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89), 1-27. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.3177>
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Sayed, Y. (2011). After 2015: time for an education quality goal? *Compare*, 41(1), 129-130. <https://doi.org/10.1080/03057925.2011.534847>
- Scott, C. (2000). Accountability in the regulatory state'. *Journal of Law and Society*, 27(1), 38-60.
- Smith, W. C. (2016). *The global testing culture: shaping education policy, Perceptions, and Practice*. London: Symposium.
- Smith, M.L, Miller-Kahn, L., Heinecke, W., Jarvis, P.F. (2004), *Political spectacle and the fate of American School*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203465554>
- Steiner-Khamsi, G. (2012). For All by All? The World Bank's Global Framework for Education. En Klees, S. J., Samoff, J., Stromquist, N. P. *The World Bank and Education: Critiques and Alternatives* (pp. 3-20). Rotterdam: Sense.
- Steiner-Khamsi, G. (2016). New directions in policy borrowing research. *Asia Pacific Education Review*, 17(3), 381-390.
- Tolofari, S. (2005). New public management and education. *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89. <https://doi.org/10.2304/pfie.2005.3.1.11>
- Van Zanten, A. (2002). Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: global and local perspectives on the French case. *Journal of Education Policy*, 17(3), 289-304. <https://doi.org/10.1080/02680930210127568>
- Verger, A. (2014). Why Do Policy-Makers Adopt Global Education Policies? Toward a Research Framework on the Varying Role of Ideas in Education Reform. *Current Issues in Comparative Education*. 16(2), 14-29.
- Verger, A., Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical studies in education*, 55(3), 253-271.
- Verger, A., Normand, R. (2015). New public management and education: theoretical and conceptual elements for the study of a global education reform model. *Educação & Sociedade*, 36 (132), 599-622. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152799>

- Verger, A., Steiner-Khamsi, G., Lubienski, C. (2016). *The emergence and structuring of the global education industry: Towards an analytical framework. The world yearbook of education*. New York: Routledge.
- Verger, A., Steiner-Khamsi, G., Lubienski, C. (2017). The emerging global education Industry: analysing market-making in education through market sociology. *Globalisation, Societies and Education*, 15 (3), 325-340.
- Vigoda, E. (2003). New public management. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 2, 812-816.



Conciertos educativos El fruto cohonestado

Educational concerts. The covered up fruit

Jesús Ángel Sánchez Moreno
Fedecaria-Aragón

Recibido septiembre 2017
Aceptado marzo 2018

Resumen

En el presente artículo se procede a analizar desde una óptica genealógica la que para el autor es una anomalía democrática relacionada con la Educación y sus políticas: la existencia de una educación impartida en centros privados pero subvencionada con dinero público. Impugnar esta anomalía que fue introducida como algo excepcional requiere, para dar solidez a nuestros argumentos, de situar nítidamente el origen de esta política, identificar a los agentes que la promovieron y desvelar la estrategia de la que se sirvieron para justificar su decisión.

Palabras clave: Políticas educativas; Educación Pública; Escuela Concertada; Financiación de la Educación; Educación Privada Concertada; Red Pública de Educación.

Referencia

Sánchez Moreno, J.Á. (2018). Conciertos educativos. El fruto cohonestado. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 75-87

Abstract

In the present article it proceeds to be analyzed from a genealogical optics the one that for the author is a democratic anomaly related to the Education and its politics: the existence of an education given in centers private but subsidized with public money. To oppose this abnormality that was introduced like something exceptional needs, to give soundness to our arguments, of placing clearly the origin of this politics, identifying the agents who promoted it and revealing the strategy of which they made use to justify its decision.

Keywords: Educational politics; Public Education; Compound School; Financing of the Education; Compound Private Education; Public Network of Education.

LA EXCEPCIÓN NORMALIZADA

Hay situaciones que exigen adoptar medidas excepcionales. La *anormalidad* de la situación fuerza a salirnos de la norma y a entrar en el terreno de la excepción. Si esto es evidente, no lo es menos el hecho de que una excepción no puede, sin más, convertirse en norma. Si se produjera esto habría que demostrar la necesidad imperiosa de normalizar la excepción. Sólo la certeza de que las causas que ha originado la excepcionalidad no van a poder ser eliminadas y van a pasar a definir la realidad cruda de lo cotidiano, pueden forzar la conversión de la excepción en norma. Todo el potencial del foco crítico ha de averiguar qué es lo que motiva que la excepción se normalice. Aceptar sin más es acatar sin derecho a réplica y correr el riesgo de que la advertencia de algunos autores, Agamben entre ellos, sobre cómo los sistemas de dominación generan situaciones que exigen de estados de excepción que se prolongan y se prolongan hasta que nadie recuerda ya que aquello no formaba parte de la norma.

Valga esta introducción para situar un análisis sobre el asunto de los conciertos educativos. Subrayamos que no hablamos de la escuela concertada sino de los conciertos educativos, pues entendemos que la raíz del problema no reside en el interés de unos sectores privados, de raíz puramente ideológica o fundamentalmente mercantil (lo normal es que en las sociedades del capitalismo de los múltiples apellidos ambas razones se fundan en un compromiso sólido), en hacerse con el control del negocio educativo, con la gestión de la educación en un Estado que define a ésta, al menos en su tramo obligatorio, como un derecho fundamental y, por ende, como una obligación de los poderes públicos para con el cuerpo social.

Esto, por supuesto, no significa aceptar la privatización de lo público sin más, significa que la manera de combatir la ilegitimidad de la medida pasa por plantear la batalla desde otra perspectiva. El bisturí crítico debe dirigirse hacia la actitud de esos poderes públicos que, en clara dejación de sus responsabilidades, ceden a empresas privadas (las órdenes religiosas, amén de sus intereses en lo relativo a la conformación de conciencias, son empresas privadas que buscan extraer un beneficio económico de la educación), en forma de *contrata* subvencionada con fondos públicos, la gestión de un bien social. Porque la educación no es un simple servicio público. La educación, en cuanto que derecho fundamental amparado por la Constitución, es un bien social y esto tiene como rasgo característico el no poder ser encomendados, sin violentar la legitimidad de la medida y la propia legitimidad democrática de quien la toma, a terceros. Es el Estado el que asume el compromiso. Es el Estado quien debe atenderlo en las mejores condiciones necesarias.

Nuestro análisis apunta, pues, hacia la denuncia de un acto ilegítimo desde la perspectiva democrática que ha acabado convirtiendo en norma la excepción de los conciertos educativos. Su pervivencia y el hecho de que gocen de buena salud nos debe avisar de que estamos ante una situación compleja que es necesario desenmascarar si deseamos impugnarla sin matices. Es por ello que nos hemos planteado este texto como una aproximación genealógica a esta anomalía que es la educación concertada. Bucear en el origen para averiguar qué es lo que da fuerza y permanencia a esta excepcionalidad.

¿Hubo razones en los primeros años de la Transición para justificar la excepcionalidad de los conciertos educativos? No podemos pecar de ingenuos no admitiendo que sí, que existían razones de peso que explicaban la necesidad de la excepción. Los legisladores de eso que se ha denominado Transición (que no ruptura, no lo olvidemos) se encontraron con una situación muy compleja a la hora de *normalizar* la situación educativa y hacerla acorde tanto con el respeto a toda la normativa internacional, por ejemplo la que regulaba el acceso al mercado de trabajo a partir de los 16 años, como a ese deseo de configurar un Estado que se asemejara a la normalidad democrática de los países de nuestro entorno. Heredaban la educación del franquismo y sabemos que la Dictadura, desde sus crueles inicios, había decretado una política de tierra arrasada en relación con la educación pública. Represión sin miramientos del cuerpo docente de la República y relegación de la enseñanza pública a un mero papel de figurante sin texto. La Dictadura, en su vertiente de nacionalcatolicismo, devolvió a la Iglesia el control y el poder sobre el mundo educativo. Los centros vinculados a esta serían los que acogerían la formación de los vástagos de las élites y también la conformación de los hijos de una clase media que se pretendía crear como cuerpo social desvitalizado y, por lo tanto, consentidor por omisión de la pervivencia del régimen.

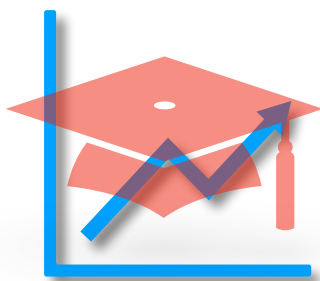
Hemos de reconocer que asumir, desde el Estado constitucional, la obligación de asegurar una plaza escolar en centros públicos a toda la población en edad de estar obligatoriamente escolarizada era un imposible. Si ya hubiera sido difícil poder acoger en centros públicos a todas las personas que la Ley de 1970¹ consideraba de escolarización obligatoria (hasta los 14 años²), tener que incorporar además a aquellas entre los 14 y los 16 años era a todas luces impensable por imposible. De hecho la LGE ya abrió la puerta, aunque sin regularización alguna, a lo que luego hemos denominado conciertos educativos. Se consentía que centros privados pudieran impartir, de manera gratuita, la educación básica, a cambio de una apoyo económico por parte del Estado. ¿Lo llamamos ya escuela concertada?

¹ Ley General de Educación (LGE), última ley del franquismo que no resultó del todo bien acogida por ciertos sectores del régimen que la consideraban excesivamente moderna, demasiado liberal. Muy interesante resultó la reacción de la jerarquía católica que veía como ofensa el que el Estado pudiera, tímidamente, intentar ocuparse de algunos aspectos básicos del sistema educativo

²Creando un problema, y la solución que se le dio y que no nos corresponder analizar aquí, aunque sí debiera de ser uno de los focos a estudiar, al generar un vacío de dos años entre la edad mínima obligatoria para entrar a trabajar, los 16, y el tiempo de escolarización obligatoria, hasta los 14. La Formación Profesional de Primer Grado, 1º y 2º se configura como apeadero y reselección del alumnado.

Esto explica que en ese contexto hubiera que adoptar una medida legal que permitiera cumplir con las obligaciones de la naciente democracia del 78 y la realidad de una educación pública arrasada. Y es aquí donde deseamos poner el foco sobre los conciertos ya que va a ser a partir de este momento cuando adquieran forma de ley y comiencen a ser regulados. Es aquí, también, en la redacción de las leyes que regularán la existencia de estos conciertos educativos, donde vamos a encontrar la razón y el sentido de que lo que debiera haberse considerado como una excepción con fecha de caducidad goce hoy de tan buena salud para demérito de lo que se le debe pedir a un estado democrático. La batalla del lenguaje nunca ha sido, al menos para los sectores tanto liberales como conservadores, una simple escaramuza. Gran parte de lo que son los pilares de su permanencia como ideologías dominantes se la deben a haber sabido jugar de manera harto eficaz con los términos, con los conceptos. Toda vez que la Constitución del 78 afirmaba, como no podía ser menos, el derecho fundamental a la educación era necesario un corpus legislativo que desarrollara esto y sustituyera a la última de las leyes educativas franquistas, la ya citada LGE.

El primer intento se concretó en la LOECE (*Ley Orgánica 5/1980*)³, que aunque no entró en vigor al ser recurrida por el PSOE y contestada por sectores del movimiento democrático de enseñantes, empezaba a desarrollar la batalla del lenguaje cuando en su Artículo 5 sostenía sin ambigüedad alguna que las familias, en función de “sus convicciones filosóficas y religiosas” podrían elegir, para sus vástagos, el centro educativo que consideraran más afín con sus creencias, y, además, el Estado, “a través de una Ley de Financiación de la Enseñanza obligatoria” se convertía en garante de esa “la libertad fundamental de centro educativo”. Traducido: desde el primer momento de esa Transición pactada con las fuerzas del franquismo se dejaba sentando un principio que hoy se ha convertido en la piedra angular en la que se sustenta el argumentario de quienes defienden no solamente la existencia de los actuales conciertos educativos sino la necesidad de su extensión a la educación posobligatoria: el principio de la libertad de elección y de un Estado que ha de garantizarla en condiciones de gratuidad. Subrayemos la palabra *libertad* porque, como veremos, va a desempeñar un papel fundamental en este ardid que supuso, desde el inicio, apostar por una red educativa pública, una privada pura y una tercera, privada pero financiada por el estado, lo que supone, para sus defensores, argumento suficiente para considerarla tan pública como la primera.



³ La *Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares* fue presentada en 1980, casualmente un año después de que el Estado español firmara esos acuerdos con el Vaticano tan interesantes para el mantenimiento del poder de la Iglesia Católica, entre ellos el que a costa del erario público ella pudiera seguir controlando amplios sectores educativos.

Tumbada esta ley le corresponderá ya al PSOE sacar adelante ese marco legislativo que normalizara la transición en la educación española. En 1985, recordemos que estamos en el primer mandato de Felipe González que contaba con mayoría absoluta para poder llevar a cabo su programa de gobierno, se redacta y aprueba la primera ley educativa de la España del posfranquismo: la LODE, (*Ley Orgánica 8/1985*). En aras de sintetizar al máximo afirmaremos ya que es aquí donde encontramos la trampa perfecta, el caballo de Troya, que iba a permitir que los conciertos educativos adquirieran, sin demasiado ruido, el carácter de norma más que el de excepción. El preámbulo de la LODE es una muestra de cinismo y de astucia. Aunque luego se dedique todo un título de la ley para regular los conciertos educativos, es en esa introducción, preámbulo, donde los legisladores van a ejecutar el acto de prestidigitación cuyos efectos siguen vivos hoy.

Comienzan los legisladores despachando en cuatro líneas que los avatares económicos y políticos por los que ha pasado España (sin concretar) fueron la causa de que el Estado hiciera “dejación de sus responsabilidades en este ámbito, abandonándolas en manos de particulares o de instituciones privadas, en aras del llamado principio de subsidiariedad”. Esto, continúan los legisladores de la democracia transitiva, trajo consigo un efecto de desigualdad al convertir a la educación en un privilegio de pocos más que en un derecho de muchos. No olvide el lector que estamos ante un acto de prestidigitación. Continúan los legisladores su rapidísimo repaso de la educación en los tiempos previos (siempre hablan de diversas épocas anteriores sin citar ni una sola vez los términos franquismo o dictadura) para señalar que en el último cuarto de siglo se produjo un considerable incremento de la demanda educativa, en clara alusión a la entrada en el modo educativo de masas que condujo a la LGE. Todo esto se tradujo en un incremento de la potencia de la educación pública en España acabando por generar un panorama que sintetizan de la siguiente manera: “acabaron de configurarse los contornos característicos del actual sistema educativo en España: Un sistema de carácter mixto o dual, con un componente público mayoritario y uno privado de magnitud considerable”. Empate, al parecer, entre ambas vertientes, una mayoritaria, la que le corresponde al Estado, y otro de magnitud considerable, la controlada por instituciones privadas.

A partir de aquí el discurso de los legisladores da un giro aparente (prestidigitación, recuerden) cuando denuncian que la LGE, sin citarla, había abierto la puerta a una continuación de ese principio de subsidiariedad por el cual el Estado financiaba a entidades privadas para que gestionaran parte de esa tarea educativa que el sector público no podía, o no quería, atender. Se denuncia que esta actitud se realizó en ausencia de cualquier normativa reguladora por lo que generó, en ausencia del control necesario, una situación del marco educativo que definen como sujeto a “incertidumbre y arbitrariedad”. Sin clarificar en ningún momento que se estaba denunciando la existencia de una escuela concertada que se desarrollaba sin luz ni taquígrafos, los legisladores se ufanan de que “la enseñanza obligatoria no cesó de extenderse, hasta abarcar la práctica totalidad de la misma, pese al estancamiento relativo del sector público”. Por favor, lean de nuevo esta última frase y digan si no es una obra de arte del más puro ilusionismo. Se afirma la existencia descontrolada de un red educativa privada consentida y financiada por el Estado al tiempo que se afirma que lo que en el párrafo anterior tildábamos de empate se ha trocado en triunfo para un sector público que se impone al mismo tiempo que se estanca. ¿Asombroso? Y aseguramos que el espectáculo no ha hecho si no empezar, calentar al respetable, prepararlo para el apoteosis.

Si hasta el momento las personas encargadas de redactar y dar el visto bueno a esta ley (PSOE) se habían limitado a mirar hacia atrás, toca ahora el tiempo para afirmar qué es lo que nos trae la LODE; cuál es su buena nueva. La lectura detallada de lo que resta de preámbulo nos permite concluir cuáles eran los límites de la voluntad del gobierno socialista, y de un parlamento controlado por este partido, en relación con el sistema educativo español. Lo que había que hacer era tan sencillo como legalizar o regular aquello que, proveniente del franquismo, no podía sostenerse sin la conveniente pátina legal. Siendo excesivamente comprensivos podríamos señalar que esta maniobra de validar lo que se había denunciado como irregular (esos conciertos encubiertos) en lugar de acabar con ellos podría excusarse en el seno de un proceso, la Transición, que nació dejando de lado cualquier deseo de ruptura con el sistema anterior (ante todo había que evitar provocar a los sectores franquistas e invitarlos a asumir una de las franquicias democráticas que la Transición iba a organizar).

Por otro lado, y como ya hemos apuntado, resultaba a todas luces tarea imposible que el Estado pudiera ofertar suficientes puestos escolares públicos para acoger a todas las personas hasta los 16 años. La solución fue la excepción: regulemos los conciertos. De acuerdo, pero la cuestión relevante que hemos de hacernos es si en la mente de quienes apuntalaron la LODE. estaba la idea de abrir una vía excepcional por tiempo limitado o, simplemente, crear la posibilidad para que el sistema educativo español se articulara en dos vías más una: pública, privada y concertada: Idea que, como escuchamos hoy tanto a sectores de la derecha como a quien en 1984 fuera Directora Provincial de Educación de Zaragoza y miembro destacado del PSOE, Pilar de la Vega, no es una vía distinta a la pública sino que forma parte de la red educativa pública, sólo que en este caso, gestionada por manos privadas.

Si somos justos, y salvo ingenuidades fuera de lugar, nadie ha de extrañarse que allí donde gobierna el PP la escuela concertada logre privilegios, incluidos el de violar las normas constitucionales como está sucediendo en estos momentos en Galicia donde la Xunta ha asegurado la continuidad de centros concertados que segregan al alumnado por sexo. ¿Podemos esperar que el PP se declare contrario a los conciertos educativos? Justamente desean forzar otra cosa: extender los conciertos más allá de los niveles educativos acogidos a la gratuidad. Sin embargo quien dio patente de corso a la privada para mantener el control sobre su parte del pastel educativo fue el PSOE de Felipe González. ¿Qué otra cosa podía haber hecho este partido? Mantener los conciertos, ajustados a una normativa, pero dentro de un proyecto con memoria económica bien atada que fijara plazos para la progresiva desaparición de los mismos a medida que un imprescindible incremento en la financiación de la educación pública, la única, permitiera ir construyendo centros y dotando de plazas escolares suficientes para que el Estado del 78, la Democracia de la Transición, no incurriera en el mismo pecado que los redactores de la LODE denunciaban en el preámbulo: la dejación de funciones de los gobiernos anteriores en aras de un llamado principio de subsidiaridad. ¿No habría sido eso la opción más adecuada a las obligaciones que un gobierno contrae con la ciudadanía en relación al cuidado y protección de los bienes sociales?

Y llegamos aquí a ese apoteosis del espectáculo de la prestidigitación. El preámbulo de la ley debe concretar qué es lo que caracteriza a esta norma. Esto es la LODE. Lo dicen quienes la crearon:

Es por ello, una ley de programación de la enseñanza, orientada a la racionalización de la oferta de puestos escolares gratuitos, que a la vez que busca la asignación racional de los recursos públicos permite la cohonestación de libertad e igualdad. Es también una ley que desarrolla el principio de participación establecido en el artículo 27.7, como salvaguarda de las libertades individuales y de los derechos del titular y de la comunidad escolar. Es, además, una ley de regulación de los centros escolares y de sostenimiento de los concertados.

Si bien la redacción del texto no esconde nada, no duda en afirmar que esta ley “es una ley de regulación de los escolares y de sostenimiento de los concertados”. El PSOE garantiza el sostenimiento de los concertados, ¿pero en virtud de qué? Lo que realmente indigna y desata la ira de quien no supo ver en su momento toda la entidad del engaño radica en una frase con protagonismo para un verbo crucial: cohonestar. Si ustedes no estaban familiarizados con él nosotros tampoco. Llega el momento culminante del ardid del prestidigitador: nadie podrá acusarle jamás de mentir. El lenguaje y uso político. Las personas encomendadas por Felipe González para dar vida a la primera ley educativa de la recuperada democracia definen esta ley de la siguiente forma: “Es por ello, una ley de programación de la enseñanza, orientada a la racionalización de la oferta de puestos escolares gratuitos, que a la vez que busca la asignación racional de los recursos públicos permite la cohonestación de libertad e igualdad”.

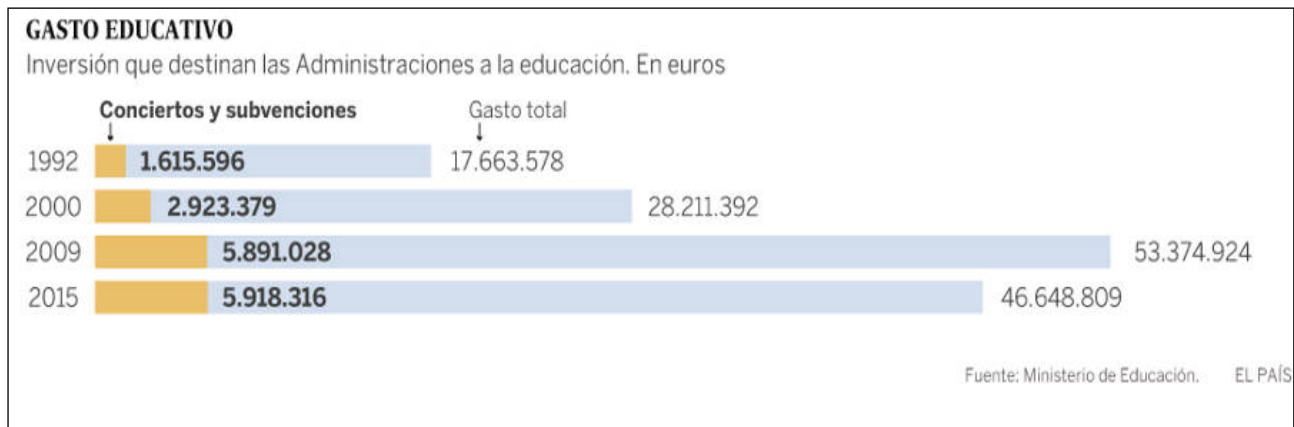
Antes de que le apliquemos el bisturí estamos obligados a clarificar el significado del verbo cohonestar que sostiene a esa cohonestación de libertad e igualdad (el orden de los factores importa). Según el diccionario de la RAE, cohonestar tiene dos acepciones posibles. De ambas todo apunta, en principio, a que las personas que redactaron el texto pensaban en la segunda de ellas: “Hacer compatibles dos o más cualidades, actitudes o acciones. *Cohonestar exigencias contrarias*”. Compatibilizar exigencias contrarias: ¿cuáles son estas exigencias? La libertad y la igualdad. ¿Algo que objetar? Ciertamente quienes impugnamos el discurso liberal (senior o junior) sabemos que en determinadas situaciones la libertad puede desembocar en un estadio que consienta o favorezca las desigualdades. Así que la ley parecía aspirar a una tarea hercúlea, muy en la línea con el discurso épico tan propio del PSOE de Felipe González. Pero nos resulta imposible no fijar la mirada en la primera de las acepciones del verbo cohonestar: “Dar apariencia de justa o razonable a una acción que no lo es. *El fuerte busca razones con que cohonestar sus violencias*”.



¿Cómo dirimir el dilema: nos quedamos solamente con la segunda acepción o situamos la primera en la trastienda de la intencionalidad real del legislador? No hemos de olvidar que esta ley está subordinada al marco legislativo superior, la Constitución, que en su Artículo 27.7 afirma “Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca”. No se habla de centros públicos. Emerge un *todos* que, evidentemente, tiene una clara traslación: se incluyen los centros concertados que, a pesar de ser regidos por instituciones privadas, son sostenidos por fondos públicos. Aquí está su forma de cohonestar libertad e igualdad, pero haciendo uso del primero de los posibles significados de la cohonestación: la LODE, recogiendo en este aspecto el legado franquista expresado por la LGE, se volcaba en la tarea, más mezquina que hercúlea, de convertir en justo algo que no lo era; normalizar la excepcionalidad para convertirla en un eslabón más de la rutina cotidiana.

La Transición, en esto también, se avenía a favorecer el desarrollo, en el campo educativo, de lo que la última ley franquista había posibilitado. Lo que venía a ser fraude democrático en la medida que el Estado subcontrataba parte de lo que entra en el campo de sus obligaciones irrenunciables a empresas privadas que, salvo en lo concerniente a las normas de funcionamiento, laxas, podrían actuar independientemente aunque financiadas con dinero público. Si los mismos legisladores denunciaban como inadmisibles el principio de subsidiaridad que había regido para la actitud de los gobiernos de *etapas anteriores*, ¿cómo podían justificar que ellos mismos regularan en el sentido de dar carta de naturaleza legal a ese principio cuestionado? Dejación de funciones en aras de beneficiar a instituciones y empresas privadas desviando hacia ellas fondos económicos y posibilitando que mantuvieran el control de la educación de un número creciente de alumnos y alumnas en las etapas educativas obligatorias. Desde el 4 de julio de 1985 el número de conciertos educativos ni ha decrecido ni hay señales que apunten en esa dirección.

Los números hablan, a las claras, de la nula voluntad del primer gobierno socialista por entender que los conciertos educativos eran una solución excepcional y transitoria hasta que las inversiones estatales en educación pública posibilitaran su desaparición. Desde 1992 a 2015, según fuentes del mismo Ministerio de Educación y Cultura (Radiografía de la educación pública y concertada, 2017) se ha pasado de 1.615.596 a 5.918.316 miles de euros desviados desde las arcas públicas a subvencionar la educación privada a través de los conciertos. Un incremento que no se reproduce cuando observamos el porcentaje del PIB invertido en educación no universitaria en su tramo obligatorio. En 1992 este gasto representaba el 3,42% del P.I.B. En 2015, el 3,02%. Relacionen ambos elementos y concluyan. ¿A quién le extraña que en el curso 2015-16 el 32% del alumnado de este país cursara sus estudios en la vía educativa a privada y privatizada. Dos términos para distinguir a esa minoría de un 6% que estudiaba en centros educativos privados sin subvención alguna de ese 26% que lo hacían en centros privados sólo que financiados con dinero público al tiempo que, sobre todo en los últimos años, el gasto invertido en atender al 68% del alumnado que acudía a la pública descendía.



Pero si acudimos a otra fuente (laicismo.org), que ha trabajado sobre datos del ministerio observamos que el porcentaje destinado por el estado a financiar a la escuela privada a través de los conciertos educativos y de las subvenciones ha crecido a lo largo del período, pasando de suponer un 9,1% en 1992 a significar un 12,7% en 2015. Y eso teniendo en cuenta que, como se aprecia en la figura superior, desde 2009 la inversión total en Primaria y Secundaria cayó significativamente (casi 7 millones de euros menos). Resaltamos este dato para poder demostrar con nitidez la apuesta decidida del Estado español por fomentar esta vía fraudulenta que son los conciertos educativos. Visto lo visto, es evidente que todo el recorte de dinero público destinado a la educación obligatoria se ha cebado en la escuela pública.

El apoyo a la concertada no deja de asomar en cualquier dato que analicemos. Así, también según laicismo.org, analizando el número de aulas abiertas o cerradas entre el curso 92-93 y el 16-17, tenemos que en Primaria prima el cierre de aulas, sólo que se han cerrado más en la pública que en la privada concertada. Si hablamos de Secundaria la tendencia es de abrir aulas pero desde el año 2000 las aulas públicas han empezado a perder peso viendo como desaparecían un 6%, mientras que las aulas de la concertada aumentaban desde ese mismo año en un 3,4%. Esto, por supuesto, no ha tenido el mismo reflejo en todo el Estado Español.

Si nos detenemos en el campo de la Secundaria podemos encontrarnos con casos sangrantes como el de Murcia donde al mismo tiempo que se reducían las aulas públicas en casi un 6%, la educación privada crecía en un 34,7%. Madrid reproducía el mismo patrón desolador: cierre de casi un 10% de aulas públicas, crecimiento de un 23% de la privada. Valencia no se quedaba atrás. Incluso en comunidades como la andaluza, granero socialista, mientras las aulas públicas decrecían casi un 9%, las privadas también disminuían, pero apenas un 3%. Es cierto que hay comunidades donde sí se aprecia una apuesta por la educación pública: Cataluña, Castilla La Mancha pero sobre todo Aragón invierten la tendencia al cerrar aulas concertadas e incrementar aulas públicas.

Por lo tanto, al situarnos entre la educación como bien social y la inadmisibles actitud de un estado que sigue delegando, según el principio de subsidiariedad, sus obligaciones en la empresa privada a la que subvenciona, resulta evidente que desde LODE la verdadera intención del legislador se guardaba velada en la trastienda. Hemos de admitir, para ser justos, que de alguna manera toda la sociedad española fue cómplice de este trampantojo. Unos por fidelidad a unos intereses que esa ley respetaba. Otros por pura credulidad. Caímos en la trampa del ilusionista: nos mostraba algo para mejor ocultar aquello en lo que no debíamos reparar. Se nos decía, con voz clara y altisonante, que la democracia había llegado a la educación, que se ampliaba el tramo de la escolarización obligatoria para equipararnos a los países de nuestro entorno, que por lo que se relacionaba con el campo educativo el estado del bienestar de raíz socialdemócrata estaba en marcha, cuando en realidad se estaba justificando legalmente lo que a todas luces resulta carente de legitimidad democrática.

La voluntad del legislador condujo a dedicar todo un título de la ley, el IV, en el que a través de varios artículos regulaba lo que eran los centros privados concertados jugando a dar apariencia de que lo que rige para la pública rige para la privada sostenida con fondos públicos. Esto, lo sabemos, no es cierto. Ni desde lo que la ley aportaba: la facultad del director y del titular del centro para contratar al profesorado, creando así una nueva categoría docente que se une al funcionario, al interino y al profesorado de la privada. Pero tampoco en aquellos casos que son conocidos por las autoridades educativas en los que los centros privados se las ingenian para violar las normas, sin que esto suponga la aplicación de las medidas contempladas por la ley para el caso de incumplimiento de lo regulado.

A nadie, pues, le ha de extrañar que la educación española viva en un estado de excepción permanente. Pero hemos de ser rigurosos a la hora de articular los discursos y las acciones que combatan este fraude democrático. Y sobre todo, hemos de volver la vista a ese 1985, cuando el legislador, astuto, se puso manos a la obra para cohonestar libertad e igualdad, haciendo que la primera anulara a la segunda y, por ende, traicionando los principios más firmes de una sociedad democrática. ¿Qué valor ha de ser considerado como núcleo principal de una sociedad democrática? ¿La apuesta por la libertad o la apuesta por la equidad? Dirán, tal vez, que no tienen porqué ser contrarias. No, no tienen que serlo necesariamente, pero de hecho y en la realidad de lo cotidiano lo son.

Entrar aquí en el desarrollo pormenorizado de este argumento nos llevaría demasiado lejos; pero no podemos eludirlo porque en el realidad cuando estamos defendiendo la educación pública y estamos impugnando el derecho a la existencia de la educación concertada, lo hacemos porque nos situamos con total rotundidad del lado de la política que afirma que el valor que da cualidad democrática a una sociedad es su apuesta inequívoca por la equidad sin matices. A quienes nos acusan de estar violando la constitución al negar la libertad, hemos de afirmarles rotundamente que la libertad queda plenamente amparada por el hecho de que, como ocurre en los países con los que queremos compartir mesa y mantel democrático, existe una opción alternativa a la educación pública que es la educación privada.

Si de lo que se trata es de cohonestar igualdad y libertad (ahora el orden de los factores tampoco es accidental), la obligación del Estado es asumir plenamente sus responsabilidades en relación con un derecho fundamental, el de la educación, y garantizar a todas las familias que sus hijas e hijos puedan disponer de plazas en centros públicos donde se imparta una educación de calidad, gracias no sólo al voluntarismo docente sino, sobre todo, a que el Estado pone a disposición de estos centros educativos todos los medios, sin regatear, para que la labor educativa se pueda desarrollar en condiciones justas.

¿Pero qué ocurre con aquellas familias que desean que sus vástagos estudien en determinado centro privado? Pues imaginamos que lo mismo que hay familias que desean poseer en propiedad o en régimen de alquiler una de esas viviendas que se escapan de sus posibilidades económicas. Pueden intentar convencer al centro educativo privado que acepte a sus hijos e hijas aunque no puedan sufragar la totalidad del precio que la empresa privada ha puesto a la educación (sí, mercancía pura, porque lo que diferencia a los derechos de las mercancías es que los primeros no tienen precio). O pueden aceptar la plaza educativa pública que el Estado le garantiza en régimen de gratuidad (insistimos, los derechos no son mercancías y, por lo tanto, carecen de precio, no cuentan para el mercado). Lo que no es admisible de ninguna de las maneras es que el Estado desvíe dinero público obtenido de los impuestos pagados por toda la ciudadanía a una empresa privada para satisfacer algo que no tiene tanto que ver con la libertad como con el consumo, pues la apuesta por la educación privada no deja de ser una apuesta por un producto concreto. Si desean educación la deben tener asegurada. Si quieren adquirir un producto, y no somos nosotros los que marcamos esta norma, deben ser capaces de pagar su precio.

Hemos de concluir algo que merece más espacio. Señalar en este punto que nuestro objetivo era denunciar la política liberal (lo de *neo* da igual), la apuesta de nuestra Transición por imponer un modelo ideológico concreto, el liberalismo puro o su derivada conservadora⁴, a costa de sacrificar la apuesta firme por una democracia real. Cuando, y siguiendo con los términos usados en la redacción de la LODE, se busca cohonestar libertad e igualdad y el fiel de la balanza se inclina de manera determinante hacia la primera, se está asumiendo un relato, una narrativa construida por el liberalismo tanto en su vertiente económica como en su derivada política y social.

Por otra parte la LODE es un claro exponente de la política de un partido de corte socialdemócrata que había sido modelado desde el más puro pragmatismo de un Felipe González al que no le importaban el color de los gatos siempre y cuando cazaran ratones. Nadie le preguntó, entonces, qué entendía él por ratones. La LODE, en aras de la libertad como principio rector, optó por regular el principio de subsidiaridad y dar carta de naturaleza legal a la escuela privada sostenida con fondos públicos, mal llamada escuela concertada, por prestarse como hemos dicho a no pocos equívocos. Al mismo tiempo entendemos que la contestación a la existencia de esta malversación de dinero público que es la educación privada concertada ha de reformularse.

⁴ Pactos de La Moncloa para satisfacer a los liberales, Concordato con el Vaticano para satisfacer a los conservadores más radicales.

No queremos dejar de citar aquí que respecto a estas políticas de equidad hay un discurso que no cesa desde las fuerzas políticas a la izquierda del pragmatismo socialista que han denunciado cómo la concertada arbitraba formas de evitar en muchos centros, no en todos, al alumnado con necesidades educativas especiales. Pero creemos que esta crítica a la escuela privada concertada, siendo como es necesaria, no constituye el verdadero terreno de batalla en relación a la política educativa de este país. No se trata de que la escuela concertada se avenga a admitir a todo el alumnado tal y como realiza la pública (no obviemos el que hay un sector del profesorado de la pública que no vería mal poder hacer lo mismo que la privada en esta cuestión). De lo que se trata es de que se ponga fin a una anomalía democrática y se plantee la ineludible obligación del Estado que conlleve la desaparición de los conciertos educativos. Debemos transformar un debate mal enfocado que genera más ruido que furia, y que ha sido capaz de promover mareas, pero no de animar tempestades.

La Transición supuso el paso, contenido, de una dictadura a una democracia. Políticas de consenso, se dice y se santifican, que permitieron que nos olvidáramos del pasado reciente más de que lo superáramos. La apuesta que se hizo entonces, y de la que emana este ahora que vivimos, no fue otra que la de modelar la democracia naciente dentro del marco más puramente liberal⁵ con concesiones a los presupuestos socialdemócratas. A partir de la ascensión de Aznar la cima del poder político, los sectores liberales, pero también los sectores más neoconservadores, superaron el trauma que les había supuesto la debacle de la U.C.D. y la irrupción poderosa del P.S.O.E. Hay que hacer política de derechas sin complejos, insistía Aznar. Y se está haciendo. En lo relativo a la educación privada, y como titulaba el reportaje de *La Marea*, “Las empresas se reparten el pastel de la escuela pública” (2013).

Mientras escribimos este artículo conocemos (Pérez Mendoza, 2017) una propuesta del grupo parlamentario de Unidos Podemos relacionada con abrir un procedimiento para que escuelas privadas concertadas que lo deseen puedan sumarse a la nómina de centros públicos (renunciando a la titularidad) con pleno carácter, obligaciones y funcionamiento que estos. Incluso se arbitra que se abrirá un período de cinco años para que el cuerpo docente de estos centros puedan obtener la condición de funcionario o funcionaria educativa a través de los mismos procedimientos que el resto de la ciudadanía. Apenas conocemos el relato pormenorizado de la medida. Sí nos parece que se trata de una propuesta dirigida para dar una salida a determinados centros de titularidad privada que, como cooperativas de docentes, se fueron creando y que han sufrido de manera muy especial los efectos de la crisis económica. Puede ser un paso, pero no lo confundimos con el recorrido que hay que hacer. En tanto esto se produce es evidente que no podemos sino concluir que España, en lo relativo a política educativa, vive en una anomalía democrática que no puede ser ignorada precisamente en un contexto histórico, el actual, en el que ya no se trata sólo de hablar de la necesidad de preservar a la democracia de sus fuertes y activos enemigos. De lo que en el fondo se trata es de que ha llegado el momento de decidir qué democracia queremos.

⁵ Empezando por los Pactos de La Moncloa

Y no olviden algo fundamental: la batalla del lenguaje. No hablemos de escuela pública, escuela concertada y escuela privada. La segunda, por mucho que la disfracen, es educación privada.

Referencias

Las empresas se reparten el pastel de la escuela pública (2013). *La Marea*, 8.

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de los Centros Escolares. BOE nº 154 (1980). Recuperado de:

<https://www.boe.es/boe/dias/1980/06/27/pdfs/A14633-14636.pdf>

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de junio, reguladora del Derecho a la Educación. BOE nº 159, (1985). Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/1985/07/04/pdfs/A21015-21022.pdf>

Pérez Mendoza, S. (31 de agosto de 2017). Unidos Podemos prepara una ley para que las escuelas concertadas que lo soliciten puedan hacerse públicas. *eldiario.es*. Recuperado de:

https://www.eldiario.es/sociedad/Unidos-Podemos-escuelas-concertadas-soliciten_0_681731991.html

Radiografía de la educación pública y concertada (17 de junio de 2017). *El País*. Recuperado de:

https://elpais.com/elpais/2017/06/17/media/1497711572_617675.html



Leyes y reformas educativas: consideraciones sobre sus actores

Educational acts and reforms: some thoughts about their actors

Alejandro Tiana Ferrer
UNED

Recibido enero 2018
Aceptado abril 2018

Resumen

Es frecuente que las leyes de educación se conozcan por el nombre de los ministros bajo cuyo mandato fueron aprobadas. Sin embargo, esta identificación no deja de ser engañosa, pues en un proceso de transformación legal o de reforma educativa son muchas las personas y los grupos que participan, cada uno de ellos con su posición particular, sus intereses propios y diferente grado de influencia. El análisis de quiénes son los actores que toman parte en estos procesos y cómo participan resulta de gran interés para conocer la dinámica que subyace a los procesos de construcción de las políticas públicas. En este trabajo se aborda el análisis de los actores que participan en los procesos de elaboración, aprobación y desarrollo de las leyes educativas con pretensión transformadora. Para ello se recurre a fuentes disponibles sobre ese asunto, así como a la experiencia personal del autor, en tanto que actor directo en el caso de la Ley Orgánica de Educación (LOE), aunque adoptando las cautelas necesarias para impedir un sesgo en la interpretación.

Palabras clave: política de la educación, reformas educativas, leyes educativas, Ley Orgánica de Educación, sistema educativo español, actores educativos.

Referencia:

Tiana Ferrer, A. (2018). Leyes y políticas educativas. Consideraciones sobre sus actores. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 89-102.

Abstract

Educational acts are frequently known or referred to by the name of the ministers in whose period they were passed. Nevertheless, this kind of recognition may be misleading, because in a process of changing a law or starting an educational reform, many persons and groups are involved, each one occupying its specific position, having its own interest and exerting a different degree of influence. The analysis of who are the actors taking part in those exercises and how they participate has a great interest for exploring the dynamics underlying the processes of public policymaking. In this paper the analysis of the actors taking part in processes of designing, passing and developing educational acts with an ambition to transform practice is dealt with. For doing it, different available sources are used, as well as the personal experience of the author, involved as a direct actor in the case of the *Ley Orgánica de Educación (LOE)*, but adopting the necessary caution to avoid a bias in interpretation.

Key words: educational policy, educational reforms, educational acts, *Ley Orgánica de Educación*, Spanish education system, educational actors.

INTRODUCCIÓN: DE LA LEY MOYANO A LA LEY WERT (PASANDO POR ALGUNAS OTRAS)

Ley Moyano, ley Villar, ley Wert: al hablar de las leyes educativas del pasado resulta frecuente referirse a ellas con el nombre de los ministros que las impulsaron o bajo cuyo mandato fueron aprobadas. Es así como se han conservado en la memoria colectiva los apellidos de ministros como Claudio Moyano, José Luis Villar Palasí o José Ignacio Wert. Sin embargo, otros no menos importantes, como el Conde de Romanones, Joaquín Ruiz-Giménez o José María Maravall, continúan siendo poco conocidos para los no especialistas. Tampoco los nombres de algunos grandes reformadores, como Antonio Gil de Zárate, Pablo Montesinos, Rodolfo Llopis o Ricardo Díez-Hochleitner, han tenido su sitio propio en la memoria colectiva, pese a sus destacadas contribuciones al desarrollo del sistema educativo español. Y conviene así mismo recordar que otras leyes no han quedado asociadas al nombre de sus promotores, como es el caso de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) o la Ley Orgánica de Educación (LOE), por no hablar sino de algunas recientes.

El énfasis puesto en los nombres de los máximos responsables políticos de la promulgación de algunas leyes no hace justicia a la implicación de una diversidad de personas y grupos en su elaboración y aprobación. Incluso puede inducir a algún espejismo, como identificar la autoría de una determinada ley con el ministro que la promovió o considerar que fue quien más influyó en ella. Entiéndaseme bien: no estoy defendiendo que no exista dicha conexión, que resulta evidente para cualquier observador, sino afirmando que la autoría de las leyes es algo más complejo, que merece la pena ser analizada para entender la dinámica política subyacente a esos procesos. Y este análisis nos enseña además muchas cosas sobre la política de la educación en términos generales, por cuanto nos ayuda a desentrañar los mecanismos, las estrategias, las dinámicas y las vicisitudes que experimentan los procesos de producción de políticas públicas.

En consonancia con estas observaciones iniciales, el propósito de este artículo consiste en analizar quiénes son los actores que intervienen en la producción de las leyes y las reformas educativas. Para ello exploraré qué constelación de personas y grupos intervienen en esos procesos, qué intereses representan, quiénes son incluidos y excluidos en los mismos, qué relaciones se establecen entre ellos, cómo se percibe su participación y cómo inciden todos ellos en el resultado final del proceso. Para llevar a cabo tal análisis utilizaré dos tipos de fuentes. Por una parte, recurriré a los trabajos y las publicaciones más relevantes que han aparecido sobre esos asuntos, aunque debo adelantar que no son excesivamente abundantes. Por otra parte, recurriré a la experiencia personal adquirida mediante la participación en la elaboración, aprobación y aplicación de la LOE entre 2004 y 2008, años en que participé en la construcción de la política educativa desde el Ministerio de Educación y Ciencia. No es esta la primera vez que adopto este enfoque para abordar este tema. Lo hice por primera vez en el libro *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación* (Tiana Ferrer, 2009) y más recientemente en el

artículo “¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006” (Tiana Ferrer, 2016)¹.

No se me escapan los riesgos que encierra el recurso a fuentes autobiográficas en la investigación histórica, derivados fundamentalmente del sesgo que puede introducir la inevitable subjetividad de quien es al mismo tiempo analista y participante en los hechos analizados. Como bien afirma Antonio Viñao,

la memoria no es un espejo, sino un filtro, y lo que sale, a través del filtro, no es nunca la realidad misma, sino una realidad siempre recreada, reinterpretada y a veces, incluso, consciente o inconscientemente imaginada hasta el punto [de] que puede llegar, en la mente del que recuerda, a sustituir, con ventaja, a lo realmente acaecido (Viñao, 1999, p. 225).

Por lo tanto, el hecho de que el analista sea al mismo tiempo parte en el análisis, como aquí ocurre, introduce una especial complejidad, por cuanto puede fácilmente caerse en prácticas rechazables como el embellecimiento, la selección, la justificación, el olvido o incluso la falsificación. La historiografía muestra múltiples ejemplos de tales problemas metodológicos, que no podemos obviar. El modo de hacer frente a estos riesgos consiste básicamente en hacer explícitas las condiciones en que se produce la intervención del autor-observador en los procesos descritos y la posición que en ellos ocupa, de tal modo que el lector pueda adoptar los filtros que estime necesarios. Ese es el enfoque que aquí aplico, intentando que el lector no se vea inducido a interpretaciones predeterminadas y pueda adoptar sus propias cautelas. Espero lograrlo de un modo razonable.

SOBRE LAS LEYES Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS COMO OBJETO DE ESTUDIO

He comenzado haciendo referencia a los títulos y autores de algunas leyes educativas, pero hay que reconocer que a lo largo de nuestra historia contemporánea se han aprobado un elevado número de ellas y no todas han tenido la misma relevancia ni incidencia. Aunque el proceso de elaboración y aprobación de normas de diverso tipo y alcance resulta siempre revelador y digno de análisis, aquí quiero centrarme en la dinámica inherente a las leyes que han pretendido incidir en la ordenación educativa y en la práctica escolar, sin limitarse simplemente a regular algunos aspectos concretos. Al tratarse de ejercicios ambiciosos, su dinámica resulta compleja y su análisis, interesante. Por ese motivo he hecho referencia en el título tanto a leyes como a reformas educativas, aun siendo plenamente consciente de que no se pueden considerar términos sinónimos, e incluso de que la yuxtaposición de ambos puede generar algunos equívocos.

¹ En el último de estos trabajos señalaba que “soy plenamente consciente de que la información procedente de los participantes (como es mi caso) en un proceso como el que aquí se aborda debe ser tratada con cautela y por lo tanto invito a los lectores a contrastarla con otros análisis y testimonios, algunos de los cuales serán citados en estas páginas” (p. 72), observación también plenamente válida en esta ocasión.

La literatura sobre las reformas educativas es abundante y trata aspectos muy diversos: su tipología y conceptualización (Levin, 2001), su historia en contextos relevantes (Tyack & Cuban, 1996; Varela, 2007), su sociología política (Popkewitz, 1994), los problemas que afrontan y las conducen con frecuencia al fracaso (Sarason, 2003), o la compleja conexión que mantienen con la política educativa y la práctica escolar (Elmore, 2004; Gimeno Sacristán, 2006), por no citar sino algunos aspectos y fuentes significativas. No es mi intención adentrarme aquí en ese campo de estudio, pues desborda los propósitos de este trabajo, pero no quiero dejar de mencionar la imprecisión con que suele utilizarse el término *reforma*, más frecuentemente objeto de programas o discursos político-pedagógicos que de análisis conceptuales rigurosos.

Uno de los esfuerzos más sistemáticos por delimitar las reformas educativas y analizar su realidad fue emprendido hace algunos años por Francesc Pedró e Irene Puig. En una obra dedicada a ese asunto, señalaban que dicho término “se acostumbra a utilizar de forma vaga e imprecisa para sugerir la necesidad de un cambio profundo que ha de ser el resultado de un proceso político con importantes implicaciones en la distribución de poder y de los recursos materiales” (Pedró y Puig, 1998, p. 44). Con el ánimo de definirlo de un modo más preciso, afirmaban que:

Una reforma es, pues, una alteración fundamental de las políticas educativas nacionales que, a su vez, comporta cambios en todas o algunas de las esferas siguientes:

1. El gobierno y la administración del sistema escolar en su conjunto o de las escuelas.
2. La organización y estructuración en niveles, etapas o ciclos del sistema escolar [...].
3. La financiación del sistema escolar [...].
4. El currículum [...];
5. El profesorado, su formación, selección y evaluación.
6. La evaluación de los resultados del sistema escolar.

(Pedró y Puig, 1998, pp. 44-45).

Siguiendo la vía así trazada, Antonio Viñao aportaría posteriormente una distinción interesante entre el cambio planificado y organizado (reformas) y el que se produce de manera menos sistemática (innovaciones). Las reformas, que define como “intentos de transformación o cambio educativo generados e impulsados desde los poderes públicos” (Viñao, 2006, p. 43), pueden ser estructurales, curriculares, organizativas o político-administrativas, pueden afectar a diversos elementos del sistema educativo (gobierno y administración, estructura, financiación, profesorado, evaluación), pero en todo caso están siempre promovidas por instancias políticas, representan esfuerzos planificados y tienen una concepción finalista, con unos objetivos políticos expresos (junto a otros tácitos o implícitos). Por su parte, las innovaciones, aunque también sean intencionales, suelen promover cambios más concretos y generalmente limitados al currículum, las estrategias de enseñanza y aprendizaje, la evaluación y la organización escolar, y están generadas a partir de la detección de necesidades o problemas planteados en la práctica

educativa, surgiendo por iniciativa individual, de instituciones concretas o de grupos de docentes (Viñao, 2002, pp. 87-90). Así pues, se trata de dos fenómenos distintos y no relacionados de manera unívoca, pues puede haber reformas que impulsen las innovaciones o se apoyen en ellas, mientras que otras tienden a inhibirlas o les dan la espalda. Esta distinción nos ayuda a orientarnos en este campo y a establecer criterios para seleccionar nuestro objeto de estudio.

Son estas consideraciones las que justifican la decisión aquí adoptada de tomar como objeto de análisis aquellas leyes que están ligadas a proyectos de reforma educativa, que forman parte de tales intentos de transformación educativa promovidos por los poderes públicos. La LOE tiene precisamente ese carácter, por lo que las referencias personales que se hacen encajan con el propósito explicitado.

SOBRE LOS ACTORES CENTRALES DE LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN

Una vez descartada la asociación directa de la autoría de leyes como las mencionadas con la máxima autoridad ministerial que las promueve o ampara, se nos plantean varias cuestiones: identificar quiénes son los actores que participan realmente en estos procesos, analizar en qué posición se sitúan y qué papel desempeñan, y desvelar qué relaciones se establecen entre ellos. En realidad, la elaboración de un proyecto de transformación educativa de cierta complejidad (adopte o no la forma de una ley, aunque generalmente ese sea el caso) implica la participación de una diversidad de personas y grupos, cada uno de ellos con su perspectiva singular, su bagaje técnico y político específico y sus propios intereses. El análisis de dicha constelación de actores y de su dinámica interna resulta en consecuencia de gran interés.

Un primer elemento que se debe tomar en consideración consiste precisamente en la existencia o la ausencia de un equipo responsable de la concepción y la conducción del proceso en términos generales. Se trata de un asunto digno de la mayor atención, puesto que guarda estrecha relación con aspectos tales como la coherencia del proyecto, la solidez de su sustentación o la consistencia de su aplicación.

De acuerdo con mi propia experiencia y la de otros actores que han participado en iniciativas similares, es este un asunto de la máxima importancia. A nadie se le escapa que hemos vivido procesos de este tipo en España que han contado con equipos bien perfilados y compactos, mientras que en otros casos no ha sido así o, al menos, desconocemos si los ha habido. Entre los primeros se puede citar la Ley General de Educación de 1970, sobre cuyos actores centrales nos han dejado testimonios valiosos Ricardo Díez-Hochleitner, su cabeza visible, (Díez-Hochleitner, 1992) y José Blat Gimeno, quien desvelaría quiénes fueron los autores del *Libro Blanco* de 1969 (Blat Gimeno, 1992). Es también el caso de algunas reformas emprendidas durante el ministerio de José María Maravall, como la elaboración y aplicación de la LODE (Pérez Galán, 2001) o la reforma experimental de las enseñanzas medias (Menor y Moreiro, 2010). Y es así mismo el caso de la LOGSE, aunque no haya sido narrado de una forma tan sistemática

como los anteriores. Por el contrario, en lo que se refiere a la LOCE y la LOMCE, continúan siendo desconocidos los autores reales de los proyectos legislativos y de su desarrollo posterior, sin que se aprecie la existencia de un equipo estable y consistente al frente de los mismos.

El primer tipo de procesos mencionados se caracteriza por la existencia a su frente de un equipo responsable básicamente homogéneo, con permanencia a lo largo del proceso y cuya dirección ostenta alguna personalidad conocida y reconocida, como ha podido ser el caso de Ricardo Díez-Hochleitner, José Torreblanca, José Segovia, Alfredo Pérez-Rubalcaba o Álvaro Marchesi. En algunas ocasiones, el propio ministro tomó parte activa en dichos procesos, mientras que en otras delegó o confió en alguno de sus colaboradores cercanos para llevar adelante la tarea, reservándose generalmente la tarea de impulso político y la supervisión de su desarrollo.

En el caso de la LOE, también existió un equipo de dimensiones reducidas que se hizo responsable de la dirección del conjunto del proceso, desde la elaboración del primer documento de propuestas para el debate hasta el desarrollo normativo posterior, pasando por la elaboración y negociación del texto legal, como he expuesto en otro lugar (Tiana Ferrer, 2009, p. 194). Dicho equipo realizó las primeras propuestas (tanto de contenido como de estrategia) para afrontar la transformación prevista, las presentó y coordinó con otras autoridades ministeriales (la propia ministra, el subsecretario) y políticas (los órganos de dirección del PSOE y del grupo parlamentario socialista, el gabinete de la Presidencia del gobierno), las revisó y convirtió en un texto de propuestas para el debate y, tras la realización de este, redactó un proyecto de texto legal articulado, lo negoció con agentes sociales y representantes autonómicos, apoyó la subsiguiente negociación política y parlamentaria, y finalmente abordó su desarrollo normativo y su aplicación. Sin duda, el trabajo de dicho equipo resultó fundamental para proporcionar coherencia al proyecto, adquirir las claves necesarias para negociarlo, y diseñar la estrategia más adecuada para conseguir su aprobación y llevar a cabo posteriormente su aplicación. De la experiencia adquirida en ese proceso deriva mi convicción en la necesidad, a la hora de abordar cualquier tipo de proyecto que aspire a ser transformador y que presente dificultad, de contar con un equipo de dirección bien trabado y articulado, sólido en términos intelectuales, políticos y técnicos, con perspectivas plurales pero cohesionado, abierto a la crítica y a la reconsideración de las posiciones iniciales y con buena capacidad de trabajo. Se trata de requisitos difíciles de cumplir en su totalidad, pero, cuantos más se cumplan, mayores serán las posibilidades de éxito en la iniciativa emprendida.

Ahora bien, siendo crucial el trabajo de dicho equipo nuclear, se debe subrayar que su trabajo no se produce en el vacío, sino que es (y debe ser) siempre apoyado por un equipo más amplio, cuya actuación resulta igualmente fundamental. Como también he tenido ocasión de señalar, los procesos de transformación legal presentan en la actualidad una notable complejidad técnica y administrativa, más allá de la estrictamente política (Tiana Ferrer, 2016). Así, la construcción de políticas públicas está hoy basada en la aplicación de un conjunto de instrumentos y procedimientos bastante sofisticados que

requieren una atención cuidadosa. Detrás de las decisiones adoptadas suelen encontrarse una multiplicidad de informes (preceptivos o no, vinculantes o no) sobre distintos asuntos, diagnósticos de carácter político o académico, documentos de toma de posición de los agentes implicados, estudios comparativos nacionales e internacionales, análisis de posibles alternativas o recopilación sistemática de datos diversos. Su recogida, manejo y análisis implican la participación de una multiplicidad de actores, de manera general (aunque no necesariamente) integrados en los ministerios, gabinetes políticos y organismos más directamente implicados con los asuntos que se abordan. Podríamos decir que todos esos actores componen un segundo círculo más amplio, generalmente no tan trabado como el central, pero no menos influyente. En este espacio se sitúan muchos de los colaboradores más destacados de los procesos de reforma, a los que prestan su conocimiento, su experiencia, sus competencias y su bagaje acumulado (tanto de conocimientos y habilidades como de imagen o capacidad de influencia).

A los dos grupos anteriores habría que añadir un tercero, que ocupa una posición similar al segundo, aunque sus componentes suelen limitar su actuación a un ámbito específico o actuar de manera esporádica o concentrada en periodos concretos. Podría citar como ejemplo dos tipos de participantes muy característicos que actuaron durante la elaboración de la LOE. En primer lugar, habría que mencionar la participación de un grupo bastante numeroso de especialistas en las diversas áreas del currículo, procedentes unos de centros educativos de los diversos niveles y otros del medio universitario o la inspección educativa, así como de diferentes comunidades autónomas. Fueron en conjunto los responsables de la concreción curricular, si bien la tarea de coordinación y dirección recayó en personas del equipo ministerial, encabezadas por la directora general Marian Ozcáriz. De ese modo, se intentó ligar lo más posible la definición del currículo a la experiencia y la práctica real del profesorado. En segundo lugar, hay que hacer referencia a la participación de un grupo de docentes universitarios, procedentes de facultades de Educación o escuelas de Formación del profesorado, que tomaron parte activa en la definición del nuevo modelo de formación inicial docente (incluidos los nuevos grados y máster), aunque nuevamente bajo la coordinación del director del Instituto Superior de Formación del Profesorado (ISFP), Antonio Moreno. Todos ellos tuvieron una participación destacada en estos campos, si bien fue limitada en el tiempo y en el alcance. Aunque sea de pasada, conviene señalar que hubo algunos especialistas reconocidos que fueron invitados a participar en el proceso y que excusaron su contribución, por preferir mantener una posición de “independencia crítica”, como ellos mismos manifestaron. Tras tal decisión y la imposibilidad de contar con sus aportaciones se adivinaban razones de política general, desacuerdos o recelos, no siempre explícitos, pero que parece ser que aconsejaban tal retraimiento. En cualquier caso, echamos en falta su colaboración.

La composición de esos equipos, tanto el central como el más amplio, requiere especial cuidado, aunque hay que reconocer que no existen reglas fijas ni protocolos estrictos para completarlos. Basándome en mi propia experiencia, contrastada con algunas otras, me atrevería a señalar que un aspecto fundamental consiste en el logro de una adecuada

combinación de habilidades y de competencias técnicas, políticas y personales por parte de sus miembros. Entre ellas subrayaría algunas como la autoridad y el reconocimiento profesional, el conocimiento detallado de los diversos niveles del sistema educativo, suficiente experiencia en la administración educativa, haber desarrollado el ejercicio efectivo de la docencia en algún momento de su trayectoria profesional, buena capacidad de interlocución política, sindical o asociativa, poseer habilidades de comunicación oral y escrita, conocimiento del entorno internacional, independencia de criterio y capacidad crítica. No quiere decir que todos los miembros posean todos esos rasgos, pero sí se debe asegurar que están presentes en dosis suficientes. Junto a esos rasgos personales, habría que añadir la procedencia de los miembros de los equipos de una diversidad de campos (como la administración, la docencia o los movimientos asociativos) y de diferentes comunidades autónomas, su pertenencia a diversos cuerpos docentes y funcionariales, y la existencia de una variedad de sensibilidades políticas y sindicales.

Como señalaba más arriba, no existen criterios únicos ni unánimes para componer tales equipos, pero eso no obsta para reconocer la importancia de acertar en la tarea. Como también he señalado en otro lugar, la identificación de las sinergias y de las contradicciones internas en estos equipos contribuye a explicar algunas fortalezas o debilidades de las políticas adoptadas, como en nuestro caso fue la reforma incompleta de la formación inicial del profesorado (Tiana Ferrer, 2016). Querría destacar aquí la necesidad de que dichos equipos mantengan una coherencia en los aspectos fundamentales, al tiempo que reflejan la diversidad interna del campo en el que se trabaja y de sus actores. Al contrario de lo que algunos pueden pensar, la concordancia excesiva puede derivar en una ceguera ante puntos de vista e intereses diferenciados, que antes o después se manifestarán y provocarán riesgos para el éxito de la iniciativa.

ACERCÁNDOSE A LOS ACTORES DISTANTES

Uno de los problemas más relevantes que afrontan los procesos de reforma educativa consiste en conseguir la necesaria articulación entre la propuesta legal y su traducción en la práctica escolar. Se trata de un asunto bien estudiado y sobre el que se han publicado trabajos de gran interés, algunos de los cuales han realizado valiosas aportaciones. El análisis de la interrelación entre la norma y la práctica ha llevado, por ejemplo, a proponer nuevos conceptos, como el de *cultura escolar*, que pone el énfasis en las continuidades que se producen en la vida de las escuelas a pesar de los cambios (en última instancia, discontinuidades) que proponen los planes de reforma.

El concepto de cultura escolar resulta de gran utilidad para entender la dinámica de los procesos de cambio en el ámbito escolar. Para Viñao, que ha analizado y sintetizado las propuestas de otros autores, la cultura escolar “estaría constituida por un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, rituales, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos) sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de instituciones educativas” (Viñao, 2002, p. 73).

Sus rasgos característicos serían su continuidad y persistencia en el tiempo, su institucionalización y una relativa autonomía. Esta cultura escolar, que permanece en el tiempo, estaría conformada por varios elementos: los actores del sistema (docentes, familias, estudiantes, otro personal); los discursos, lenguajes, conceptos y modos de comunicación; los aspectos organizativos e institucionales; y la cultura material de la escuela. De algún modo, es un elemento que tiende a asegurar la continuidad en la vida y la práctica cotidiana de las escuelas.

En realidad, más que hablar de cultura en singular, habría que hacerlo de culturas, en plural, puesto que pueden identificarse varias (o al menos, varios componentes singularizados). Agustín Escolano habla de tres ámbitos diferenciados dentro de la cultura escolar: el primero se refiere a la “cultura empírico-práctica que han construido los enseñantes en el ejercicio de su profesión y que se transmite por diversos mecanismos en las relaciones que se dan dentro de la vida cotidiana de las instituciones”; el segundo está formado por “los saberes que genera la especulación y la investigación [...] y está] ligada al desarrollo del conocimiento experto”; el tercero se asocia “al discurso y a las prácticas de orden político-institucional que se configura en torno a los sistemas educativos” (Escolano, 2000, pp.202-203). Los tres interactúan entre sí y las tensiones aparecen cuando se afrontan procesos de cambio intencional que vienen a alterar su equilibrio anterior.

Así pues, entre las reformas y las culturas escolares se promueve una relación dinámica. Como afirma Viñao, “tales reformas afectan, sin duda, a la cultura escolar. Producen efectos queridos, buscados y previsibles. [...] Pero también producen actitudes y movimientos de rechazo, inhibición, adaptación y conformismo formalista, cuando no cinismo, así como otros efectos [...] no queridos o previstos” (Viñao, 2002, p. 94).

El reconocimiento de la existencia de tales componentes de la cultura escolar plantea la necesidad de acercarse en los procesos de reforma a los actores que están normalmente más alejados de los núcleos de decisión, entre los que deben destacarse docentes, familias y estudiantes. Se trata de actores importantes, cuya asunción de los planes de reforma resulta fundamental para lograr el éxito en la iniciativa, pero que muchas veces mantienen una lejanía notable con los reformadores y sus proyectos. Siendo, por tanto, importante lograr tal acercamiento y escuchar su voz, se ha venido recurriendo frecuentemente en las últimas décadas a un mecanismo consistente en la realización de procesos de debate y consulta sobre los planes de reforma (Tiana Ferrer, 2013).

Siguiendo la práctica inaugurada en España con la preparación de la LGE y continuada después con la de la LOGSE, también antes de emprender la elaboración de la LOE se llevó a cabo un debate público sobre las propuestas de reforma. Parte de las actividades previstas tenían un carácter convencional y seguían la senda abierta en 1969: se elaboró un documento de diagnóstico y propuestas (MEC, 2004), se celebraron seminarios y actos públicos, se mantuvieron encuentros y reuniones con asociaciones del mundo educativo, se organizaron debates en diversos órganos de participación y se solicitaron informes a diferentes personas y colectivos. Pero, junto a ello, se intentó aprovechar las

nuevas posibilidades abiertas por las tecnologías de comunicación: se abrió un espacio web específico para el debate y el seguimiento del proceso, se organizaron foros en Internet sobre diversos temas, y se promovió la comunicación mediante mensajes electrónicos.

La participación conseguida por estos medios fue bastante amplia, como pone de manifiesto el volumen de síntesis del debate que se elaboró con ese propósito (MEC, 2005). Se celebraron no menos de 212 reuniones y actos públicos, corriendo el Ministerio de Educación y Ciencia con la organización de 110 de ellos. Se recibieron por vía física o telemática 304 documentos de muy diversos orígenes y unos 46.000 mensajes electrónicos, faxes o cartas. En los seis foros de discusión organizados se registraron unas 21.500 intervenciones. El proceso fue plenamente transparente: todos los documentos recibidos en formato electrónico, independientemente de su enfoque y valoración, se pusieron a disposición de las personas interesadas en ellos en el espacio web habilitado al efecto. Conviene recordar que dicha transparencia no fue posteriormente mantenida en los procesos de consulta (limitada) emprendidos antes de la presentación de la LOCE y la LOMCE.

La valoración de los resultados de este debate público puede hacerse desde dos puntos de vista diferentes y complementarios. Por una parte, resultó muy valioso para recibir comentarios y sugerencias de diversa procedencia, lo que permitió pulsar el estado de la opinión pública, al tiempo que sirvió para conocer, contrastar y discutir la posición mantenida por muchas organizaciones y grupos profesionales acerca de las propuestas planteadas, lo que ayudó considerablemente en la etapa posterior de redacción y negociación del texto legal. Pero, por otra parte, hay que reconocer que, pese al esfuerzo realizado para acercar el debate a los actores distantes, el éxito fue limitado. En efecto, fueron pocos los centros docentes que participaron directamente en el debate o que enviaron sus contribuciones. Siendo este un objetivo explícito y habiendo dispuesto medios tecnológicos que facilitaban la comunicación, esta falta de participación fue valorada negativamente por los responsables del debate. La existencia de una multiplicidad de administraciones educativas responsables de los centros dificultó que el mensaje llegase a cada uno de ellos, pero en cualquier caso hay que señalar esa limitación. Todo ello abunda en la distancia que existe entre la cultura experta o político-institucional y la empírico-práctica, lo que supone un obstáculo para la articulación de la reforma pretendida con la práctica escolar.

OTROS ACTORES IMPLICADOS EN EL PROCESO

Entre el círculo reducido formado por los actores centrales, en sus diferentes categorías y grado de proximidad al núcleo director del proceso, y el espacio en que se ubican los actores distantes a los que se acaba de hacer referencia, hay que identificar un tercer ámbito, en el que se sitúan todos aquellos actores activamente implicados (de uno u otro modo) en el proceso de transformación, aunque ocupando distintas posiciones, defendiendo diferentes intereses y ostentando distinta representación institucional. Se

trata de un conglomerado heterogéneo de personas y grupos, que coinciden no obstante en su implicación y participación activa en el proceso.

Un primer conjunto entre esta categoría de actores es el compuesto por los representantes de las diversas organizaciones educativas, esto es, sindicatos del profesorado, asociaciones de padres y madres, agrupaciones de titulares de centros educativos y asociaciones de estudiantes. Se trata de un conjunto con una notable diversidad interna, diferente capacidad de movilización e influencia, y cuyos intereses están muchas veces contrapuestos o incluso enfrentados. Pero todos ellos comparten su carácter representativo, su presencia (al menos, los más importantes) en órganos tan relevantes como el Consejo Escolar del Estado y los consejos escolares autonómicos, y su frecuente vinculación con otras organizaciones sociales o de otra índole. Todos estos actores suelen adoptar una actitud activa, implicándose en las diferentes fases de los procesos legislativos, aunque su posición concreta pueda ser muy distinta en cada caso.

La participación de estos actores en el proceso de la LOE fue permanente. En primer lugar, se les invitó a emitir su opinión sobre los asuntos sometidos a debate, para lo que recibieron apoyo del Ministerio de Educación y Ciencia. En segundo lugar, organizaron actividades de debate sobre las propuestas presentadas y participaron en las actividades organizadas por otros, lo que ayudó a difundir y discutir el proyecto en general y sus diversos elementos. En tercer lugar, se implicaron en la elaboración del dictamen (preceptivo, aunque no vinculante) que debía presentar el Consejo Escolar del Estado, lo que implicó valiosos procesos de negociación. En cuarto lugar, algunos de ellos actuaron a través de otros organismos, como el Consejo Económico y Social, llevando así el debate educativo a otros foros. Y en quinto lugar, tomaron partido públicamente a favor o en contra de la propuesta legal, incluso mediante manifestaciones y otras medidas de presión, lo que tuvo impacto sobre la opinión pública. Su participación fue siempre importante, ejercieron influencia en el proceso de negociación previo al debate propiamente parlamentario y en algunos casos, como el de la FERE, su posición resultó decisiva para romper el frente opositor a la LOE y hacer posible la negociación. Fue también entre este tipo de actores donde se originó una interesante propuesta de pacto social por la educación, finalmente frustrada.

Un segundo conjunto es el formado por algunos actores capaces de ejercer una influencia destacada en el proceso, en función de su implicación en el mismo. Durante la gestación de la LOE, se pueden citar algunas organizaciones que mantuvieron relaciones estrechas (aunque de distinto tipo) con los actores centrales: sin pretensión de exhaustividad, es el caso de la asociación Atlántida, el colectivo Lorenzo Luzuriaga, algunos movimientos de renovación pedagógica, la Fundación Europea Sociedad y Educación o la Fundación Educación y Ciudadanía. También podrían incluirse en este grupo a algunos organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones que colaboraron activamente en la definición de la nueva materia de Educación para la Ciudadanía, a través de dos comisiones paralelas creadas al efecto (una con órganos de la Administración General del Estado y otra con ONG y asociaciones diversas). Y tampoco se debe obviar el papel que desempeñó otro actor con voluntad de

influencia, la Conferencia Episcopal, con la que mantuvimos varias reuniones, aunque generalmente poco productivas. La contribución de todos ellos fue relevante, si bien en algunos casos adoptó la forma de apoyo genérico a la conducción general del proceso, mientras que en otros se restringió a contribuciones más puntuales y circunscritas a aspectos específicos.

Un tercer grupo es el compuesto fundamentalmente por los actores políticos, entre los que destacan sobre todo los parlamentarios, tanto diputados como senadores. Resulta indudable que su contribución es siempre decisiva, puesto que a ellos corresponde la aprobación de las leyes. En el caso de la LOE, la falta por parte del gobierno de una mayoría absoluta parlamentaria hizo su papel aún más importante. Tras haber negociado largamente con los componentes de la comunidad educativa y con los representantes autonómicos, el espacio privilegiado de negociación se situó en el Congreso de los Diputados. Es allí donde el proyecto de ley vivió transformaciones, tras sesiones intensas de discusión y búsqueda de acuerdos. Aunque el equipo ministerial que había llevado la dirección del proceso participó activamente en las negociaciones, es evidente que el lugar central fue ocupado por los portavoces de los grupos parlamentarios, quienes cerraron el texto definitivo. En esta última fase de tramitación del texto legal, se modificaron algunas partes del proyecto de ley, no siempre a plena satisfacción de quienes lo habíamos elaborado. Pero estas son las reglas del juego parlamentario y es lógico que la negociación se cerrase en ese ámbito y con ese juego de acuerdos y compromisos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Una vez aprobada la LOE, los actores de la fase de desarrollo normativo, en la que debían verse plasmados los propósitos de transformación, volvieron a ser el equipo ministerial, los agentes educativos y los responsables autonómicos. Y así se entró en la última fase del proceso.

El caso de la LOE no es sino un ejemplo concreto del modo en que se desarrollan los procesos de transformación. Desde esa perspectiva, puede resultar de interés para conocer de manera más precisa cuáles son los desafíos a los que se enfrentan, los supuestos en que se basan y las dinámicas en que se desenvuelven.

En este trabajo se ha prestado una especial atención a los actores de estos procesos. Como espero que haya podido apreciarse, los actores que intervienen son muchos y variados. No todos ejercen la misma influencia, ni actúan en las mismas fases del proceso, ni su actuación arroja los mismos resultados. Pero todos ellos desempeñan un papel relevante. He tratado aquí de mostrar que el desarrollo de un proyecto de transformación educativa no puede entenderse como un juego de poder en el que unos tratan de conseguir todos sus objetivos a costa de otros, sino que es un juego más delicado, de confrontación y enfrentamiento, sí, pero también de negociación, en ocasiones de acuerdos, y siempre de transacciones. Por eso es tan importante analizar quiénes son esos actores, en qué posición se sitúan y cuáles son sus objetivos.

A lo largo del trabajo se ha visto que existe siempre un riesgo importante, consistente en olvidar a los actores más distantes o no conseguir acercarlos a los espacios donde se toman las decisiones. Es este un problema muy habitual en los proyectos de transformación, sobre el que vale la pena reflexionar, y que se pone de manifiesto reiteradamente cuando estudiamos los procesos de reforma. Sin duda, se trata de un asunto crucial para la política educativa, pero para el que no contamos con soluciones convincentes.

Referencias

- Blat Gimeno, J. (1992). Apuntes sobre la elaboración y aplicación de la reforma educativa de 1968-1970. *Revista de Educación*, nº extra, 289-296.
- Díez-Hochleitner, R. (1992). La Reforma educativa de la LGE de 1970. Datos para una crónica, *Revista de Educación*, nº extra, 261-278.
- Elmore, R.F. (2004). *School Reform from the Inside Out. Policy, Practice, and Performance*. Cambridge (Mass.): Harvard Education Press.
- Escolano, A. (2000). Las culturas escolares del siglo XX. Encuentros y desencuentros, *Revista de Educación*, nº extra, 201-218.
- Gimeno Sacristán, J. (Comp.). (2006). *La reforma necesaria: Entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata – Gobierno de Cantabria, Consejería de Educación.
- Levin, B. (2001). *Reforming Education: From origins to outcomes*. London & New York: Routledge / Falmer.
- MEC (2004). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuestas para el debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- MEC (2005). *Una educación de calidad para todos y entre todos. Informe del debate*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia.
- Menor, M. y Moreiro, J., (Coords.). (2010). *La reforma experimental de las enseñanzas medias (1983-1987). Crónica de una ilusión*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.
- Pedró, F. y Puig, I. (1998). *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós.
- Pérez Galán, M. (2001). *L.O.D.E. Intrahistoria de una ley*. S.l.: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Popkewitz, Th.S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata – Fundación Paideia.
- Sarason, S.B. (2003). *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona: Octaedro.
- Tiana Ferrer, A. (2009). *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Las Rozas (Madrid): Wolters Kluwer.
- (2013). El recurso al debate público en los procesos de reforma educativa: Análisis de la experiencia española (1969-2012), *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3 (1), 19-41.
- (2016). ¿Cómo piensa un académico que se hace una ley y cómo se hace una ley realmente? Reflexiones a partir de la intrahistoria de la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006, *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 71-97.
- Tyack, D. y Cuban, L. (1996). *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge (Mass.) & London: Harvard University Press.
- Varela, J. (2007). *Las reformas educativas a debate (1982-2006)*. Madrid: Morata.
- Viñao, A. (1999). Las autobiografías, memorias y diarios como fuente histórico-educativa, *Sarmiento*, 3, 223-253. (Posteriormente reproducido En Ruiz Berrio, J. (Ed.). (2000). *La cultura escolar de Europa. Tendencias históricas emergentes*, (pp. 169-204). Madrid: Biblioteca Nueva).
- (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.
- (2006). El éxito o fracaso de las reformas escolares: condicionantes, limitaciones, posibilidades. En Gimeno Sacristán, J. (Comp.). *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar* (pp. 43-60). Madrid: Morata – Gobierno de Cantabria, Consejería de Educación.



El asalto neoliberal a la educación

The neoliberal assault on education

Rosa Cañadell

Miembro de USTEC-STEs y

SIEC (Seminari Ítaca d'Educació Crítica)

Recibido febrero 2018

Aceptado abril 2018

Resumen

Desde finales de los años 90 la política educativa a nivel internacional se ha redefinido en virtud de las necesidades del capitalismo en su versión neoliberal. En muchos países de la UE, incluyendo el nuestro, la política educativa oficial se ha modificado con el objetivo de responder a la sociedad de mercado y a las necesidades del mundo financiero; los valores de la empresa han empezado a suplantarse a los antiguos ideales humanistas y una versión pragmática de la educación ha cobrado vigor en la mayoría de las instituciones educativas. La educación, así entendida, pasa a estar al servicio de la economía en su doble vertiente: por un lado, debe ser "adaptada" a las necesidades de las empresas y del mundo laboral y, por otro, debe ser "rentable", o sea, gestionada con criterios empresariales y ser susceptible de negocio privado.

Palabras clave: Neoliberalismo, privatización, conciertos educativos, aprendizaje por competencias, segregación, innovación.

Abstract

Since the late 1990s, education policy at the international level has been redefined in accordance with the needs of capitalism in its neo-liberal version. In many EU countries, including our own, official education policy has been modified in order to respond to the market society and the needs of the financial world; corporate values have begun to supplant the old humanist ideals and a pragmatic version of education has taken hold in most educational institutions. Education, thus understood, is now at the service of the economy in its twofold aspect: on the one hand, it must be "adapted" to the needs of companies and the world of labour and, on the other, it must be "profitable", that is, it must be managed with business criteria and be susceptible of private business.

Keywords: Neoliberalism, privatisation, educational concerts, learning by skills, segregation, innovation.

Referencia

Cañadell, R. (2018). El asalto neoliberal a la educación. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 103-117.

Estamos asistiendo, en la última década, a un ataque sin precedentes a nuestro sistema público de educación. Un ataque diseñado desde ya hace mucho tiempo pero que, con la excusa de la crisis, se ha aplicado con una gran celeridad, generalizándose y profundizándose. Estamos hablando de la usurpación de la educación por parte del neoliberalismo, y de sus promotores, los bancos, las multinacionales y el mundo financiero.

El Neoliberalismo no es sólo un sistema económico, basado en la acumulación de más capital cada vez en menos manos, con el aumento de la pobreza y la desigualdad que ello conlleva, sino también, como explica Christian Laval: "una remodelación de la subjetividad que «obliga» a cada persona a vivir en un universo de competición generalizada, organizando las relaciones sociales según el modelo del mercado y transformando incluso a la propia persona, que en adelante es llamada a concebirse y a conducirse como una empresa, un emprendedor de sí mismo" (Laval y Dardot, 2013). Y para todo ello es imprescindible la educación.

DE LA ESCUELA PÚBLICA A LA ESCUELA NEOLIBERAL

Estamos en una situación totalmente distinta de la que se dio en las décadas precedentes, a partir de la transición democrática, en las que se iba construyendo una educación pública con la participación activa del profesorado, y con el estímulo y el apoyo de los poderes públicos. Una escuela pública que tuvo como reto la igualdad de oportunidades, la democratización de los centros y las buenas prácticas profesionales. Ello dio sus frutos y, por primera vez en mucho tiempo, las clases populares accedieron a la universidad.

Poco a poco estábamos construyendo un modelo de escuela pública basado en la idea que la educación es un derecho universal y un bien público, que la Administración tiene el deber de garantizar en condiciones de calidad y de igualdad. Un modelo que considera que la educación es un factor de desarrollo personal, de emancipación social y una de las herramientas para hacer posible una sociedad cohesionada, inclusiva y justa. Este modelo centra su preocupación en buscar los contenidos, valores y metodologías que mejor pueden ayudar a una educación global y que puedan compensar el desigual capital cultural y social con el que el alumnado llega a la escuela. Por este modelo luchamos durante mucho tiempo y habíamos avanzado mucho.

Pero desde finales de los años 90 la política educativa a nivel internacional se ha redefinido en virtud de las necesidades del capitalismo en su versión neoliberal. En muchos países de la UE, incluyendo el nuestro, la política educativa oficial se ha modificado con el objetivo de responder a la sociedad de mercado y a las necesidades del mundo financiero; los valores de la empresa han empezado a suplantar a los antiguos ideales humanistas y una versión pragmática de la educación ha cobrado vigor a lo largo y ancho del mundo y en la mayoría de las instituciones educativas.

La educación, así entendida, pasa a estar al servicio de la economía en su doble vertiente: por un lado, debe ser "adaptada" a las necesidades de las empresas y del mundo laboral y, por otro, debe ser "rentable", o sea, gestionada con criterios empresariales y ser susceptible de negocio privado. Este modelo educativo no considera

ya que es el Estado el que garantiza el derecho a la cultura y a la formación, sino que son los individuos los que deben "invertir" en educación, con lo que los "educandos" o sus familias se convierten en los nuevos "clientes", con derecho a elegir y a exigir resultados satisfactorios que rentabilicen su "inversión". Y los educadores, a su vez, pasan a ser meros trabajadores al servicio de las demandas del mercado, que se limitan a implementar currículos y metodologías que los "expertos" deciden y que los nuevos gestores de los centros educativos llevan a la práctica de forma "eficaz": más resultados con menos recursos.

PRIVATIZACIÓN

La privatización es uno de los objetivos de este asalto neoliberal a la educación. Su objetivo es doble: por un lado disminuir el presupuesto público y por otro abrir el mercado educativo.

Nuestro país es un buen alumno en los dos aspectos. La disminución de los presupuestos dedicados a educación han bajado hasta límites de vergüenza: España ocupa el puesto 23 de 28 en porcentaje de gasto público en Educación (4,1%) en el conjunto de la UE, a años luz de Dinamarca (7%), Suecia (6,5%), Bélgica (6,4%), Finlandia (6,2%) o Portugal (6%) (Fallarás, 2018).

Junto a la disminución del presupuesto público avanza la privatización. Se calcula que el mercado educativo puede suponer unos dos billones de euros, y de lo que se trata es de que las empresas privadas puedan realizar negocios en este sector. En nuestro país, ello se concreta con el aumento de los centros privados subvencionados con dinero público, con la progresiva externalización de los servicios (educación infantil, comedor, transporte, limpieza, evaluación, nuevas tecnologías, etc.) que están ya en manos de empresas privadas, con el aumento de las tasas en las universidades públicas y con la creación de las universidades privadas.

La subvención de centros privados con dinero público (conciertos educativos) se está llevando a cabo sin una normativa clara ni medidas eficientes para que los centros privados que reciben financiación pública cumplan con sus obligaciones de gratuidad, de no seleccionar al alumnado y de laicidad.

Este tipo de centros, además de ser una excepción dentro de los países de la UE, tiene consecuencias varias que afectan a diferentes ámbitos: la transferencia de dinero público hacia beneficios privados; la selección del alumnado por clase social, puesto que sólo tienen posibilidad de acceder a los centros concertados las familias que pueden pagar la cuota; y el control ideológico y político, a partir de la libertad total para definir un "ideario propio" que tienen los centros privados. Este ideario en nuestro país es mayoritariamente religioso, puesto que la mayoría de centros privados, que funcionan con dinero público, pertenecen a instituciones religiosas. En el curso 2014-15, más de un millón y medio de escolares estudiaron en dichos centros. De los alrededor de 4.000 centros privados concertados que existen en España, los de ideología católica suponen el 65%, y aleccionan al 75% de los alumnos y, además, ello nos cuesta al erario público 4.000 millones de euros (Fallarás, 2018).

Estas medidas implican un aumento del gasto familiar en la educación, lo que tiene como consecuencia una mayor segregación escolar en función de la renta económica de las familias

que hace muy difícil la igualdad de oportunidades y el ascensor social, y que convierte a la educación en una mercancía más al servicio del beneficio del capital privado y de las clases más favorecidas.

LA EDUCACIÓN POR COMPETENCIAS

Pero no se trata sólo privatizar, el modelo neoliberal necesita, además, controlar aquello que se enseña en las escuelas, y poner el currículum, la metodología y los valores al servicio de las necesidades del mundo financiero y empresarial.

Entre finales de 2007 y principios de 2008 comienza una reflexión sobre los "nuevos empleos" y las habilidades apropiadas para estos puestos de trabajo. La nueva comunicación de la Comisión Europea sobre "nuevas capacidades para nuevos empleos" se centra en las necesidades de los empleadores que requieren habilidades "blandas", tales como habilidades de comunicación, análisis, resolución de problemas y espíritu emprendedor. Se trata de definir las "competencias" que los empresarios necesitan de sus trabajadores. Así aparecieron lo que se denomina "competencias básicas", que ya se están imponiendo como la "mejor forma de educar" dejando de lado los contenidos humanísticos, artísticos y filosóficos.

Con el aprendizaje por competencias, como explica Nico Hirtt (2010), "el papel de la escuela ya no es el de transmitir saberes concretos (lo que en buena pedagogía implica evidentemente el ser capaz de aplicarlos), sino solamente el de enseñar a utilizar cualquier saber, preferentemente en situaciones complejas e inéditas", aparcando, de este modo, todo aprendizaje que vaya en el sentido de ampliar la cultura, estimular el espíritu crítico, fomentar la creatividad, el pensamiento libre, la capacidad de análisis de la realidad, la capacidad de transformar la sociedad...

EDUCACIÓN FINANCIERA

Al mismo tiempo que se suprimía la Educación para la Ciudadanía o se reducía la Filosofía, aparecía en los currículos la Educación Financiera.

A principios de este siglo, el "Comité de Mercados Financieros" y el "Comité de Seguros y Pensiones Privadas" de la OCDE se propusieron la consecución de un proyecto global y coordinado sobre educación y toma de conciencia financiera, un proyecto en el que las pensiones privadas y los seguros son pilares prioritarios. Este proyecto no va sólo de conocimientos y de información financiera, sino también de cambiar la actitud hacia el mundo financiero que tienen todos los segmentos de la población, un hecho que los comités financieros de la OCDE pretenden conseguir colándose dentro de nuestras escuelas y adoctrinando a nuestros alumnos.

En España ya se está implementado. En Cataluña, en el año 2012 el Departament d'Ensenyament de la Generalitat firmó un convenio de colaboración con el Instituto de Estudios Financieros y cuatro Bancos, para lanzar el proyecto y proporcionar educación financiera básica a los estudiantes de último año de Educación Secundaria.

El programa se realiza en base a personal voluntario (no remunerado), trabajadores en activo o jubilados del sector financiero y de la banca convencional que realizan 5 horas lectivas en los centros educativos, a pesar de no tener ninguna acreditación ni formación como docentes. El contenido del programa, como era de esperar, no alerta de los peligros de la desregulación financiera, ni menciona los desahucios ni la responsabilidad de estas entidades en la crisis financiera y sus efectos sociales. En cambio sí son contenidos prioritarios los planes de pensiones privados, los fondos de inversión y los seguros. En definitiva, un adoctrinamiento neoliberal en toda regla y además aprovechando la escuela para adiestrar a los más jóvenes.

Para combatirlo, en Cataluña se ha creado ya una Plataforma de varias organizaciones que luchan en contra este proyecto: Plataforma per una Educació en Economia Crítica (PLEEC, s.d.).

CONTROL Y EVALUACIONES EXTERNAS

Para imponer todo ello, han inventado otro mecanismo: la evaluación externa. Se trata de valorar el rendimiento educativo y comprobar los resultados de los alumnos en la adquisición de las competencias básicas en diversos estudios y pruebas externas y, en especial, en los llamados informes PISA. Cuanto más se impone este sistema de medición, más se estrecha el cerco de lo que debe ser enseñado y aprendido, y más autonomía pierden los maestros. La libertad de cátedra es un fenómeno en peligro de extinción. Y la ideología que se transmite es la que conviene a los que detentan el poder.

La precariedad laboral y el empeoramiento de las condiciones laborales, hace que, en muchas ocasiones, el profesorado no disponga de las condiciones necesarias para poder hacer frente a todas estas imposiciones y dedicarse a fondo a lo que, a mi entender, es lo verdaderamente importante: la agitación de las conciencias y el impulso del pensamiento crítico y constructivo.

GESTIÓN AUTORITARIA

Otro de los mecanismos para poder implementar esta nueva tendencia neoliberal dentro de los centros educativos es la gestión de los centros públicos, que cada vez es más autoritaria. Se debe reforzar la autoridad y las funciones de las direcciones para que puedan tomar decisiones en la gestión de los centros al margen del profesorado, de las asociaciones de padres y de los Consejos escolares. Es evidente que una gestión en la que las direcciones desempeñan funciones propias de la patronal (eligiendo al profesorado) supone avanzar hacia un modelo de gestión autoritaria que elimina la participación y la capacidad de decisión de la comunidad educativa y dificulta el trabajo en equipo que es, precisamente, la mejor garantía del buen funcionamiento de un centro educativo.

Caminar hacia ese sistema exige unos cambios en la estructura actual de los centros públicos, que acabarán definitivamente con su gestión democrática, atomizando, además, su capacidad de resistencia. Se trata de eliminar cualquier demanda sindical y

cualquier lucha por las condiciones de trabajo del profesorado, que cada vez son peores y más precarias.

AUTONOMÍA DE CENTROS

La autonomía de centro es otro de los nuevos "mantras" de la educación neoliberal con la que se pretende solucionar todos los problemas. De hecho, los centros educativos públicos siempre han gozado de una cierta autonomía, en el sentido de que el profesorado ha ido adaptando la enseñanza a las necesidades del alumnado. Muchas de las innovaciones pedagógicas y organizativas que se han integrado en la educación nacieron de experiencias del profesorado. Desde la inmersión lingüística en Cataluña hasta las aulas para el alumnado inmigrante.

Pero lo que ahora proponen nuestras administraciones educativas bajo el nombre de autonomía es muy distinto de lo que los centros necesitan e implica una nueva concepción de la educación pública, con consecuencias muy negativas. La más importante es el desmantelamiento del "sistema público" entendido como un todo, al pasar a considerar a cada uno de los centros educativos como una entidad independiente, con proyectos propios y bien diferenciados y en competencia unos con otros, lo cual implica la creación de centros públicos de distinta categoría. Un proceso que está aumentando la fragmentación social entre los centros públicos y que se suma a la ya existente entre públicos y privados concertados, imposibilitando, cada vez más, la igualdad de oportunidades que todo servicio público tiene la obligación de ofrecer.

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES SUPRA-NACIONALES

Una característica de esta nueva etapa es la creciente intervención de los organismos internacionales en el ámbito educativo. Ya en 1995 Miquel Soler nos alertó de la publicación del Banco Mundial "Prioridades y estrategias para la educación" donde se definían las nuevas líneas que se iban a imponer en la educación (Soler Roca, 1997). El Banco Mundial no sólo postulaba el proyecto económico neoliberal sino también su articulación con un proyecto educador, igualmente fundamentado en la sacrosanta ley del mercado.

En esta publicación encontramos ya las siguientes recomendaciones: "Las demoras en reformar los sistemas de educación corren el riesgo de reducir el crecimiento económico futuro [...] La tasa de rentabilidad en educación se expresa como rendimiento anual, similar al cotizado por las cuentas bancarias de ahorro o los bonos de Estado [...] Reducir los sueldos del profesorado es también una posibilidad que debiera examinarse en los países donde se demuestre que pese a ello, seguiría habiendo una oferta suficiente de profesores de calidad similar...".

Pero no se trata sólo de reducir el gasto público, el Banco Mundial apunta también a nuevos modelos de organización: descentralización, autonomía y privatización. Y un objetivo claro: convertir las escuelas en empresas: "Esta tendencia se debe a una perspectiva de la educación más orientada al mercado, en la que los consumidores (padres y alumnos) eligen entre los proveedores (escuelas e instituciones), y a la actitud

exigente de un número cada vez mayor de padres y alumnos, que ya no aceptan que se les asigne una escuela pública determinada, sino que quieren tomar sus propias decisiones...". Y ya para terminar añade: "las políticas oficiales deberían alentar el suministro privado y el aumento del financiamiento privado a fin de estimular la competencia, la innovación y la sensibilidad al mercado de trabajo".

Esta nueva estrategia educativa se ha ido imponiendo poco a poco y está ya presente a nivel mundial y forma parte de la ideología de los dirigentes de la OCDE y de la Unión Europea. En marzo de 2000, el Consejo Europeo de Lisboa estableció que "el objetivo estratégico de la educación era convertir a Europa en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con más cohesión social". O sea, la educación al servicio de la economía.

LAS LEYES EDUCATIVAS Y LA CRISIS COMO EXCUSA

La LOE, como ley marco ya impuso las nuevas pautas y las autonomías han hecho el resto. La LEC, aprobada en Cataluña en el 2008, con la mayoría del profesorado y parte de la comunidad educativa en contra, expresada en cuatro huelgas educativas, fue la primera que consagró todos los principios neoliberales. Después, la LOMCE los remató. Pero, de hecho, las fórmulas son iguales para todos los territorios: "consolidación y ampliación de los centros privados-concertados", "autonomía de centros", "direcciones profesionalizadas", "organización jerárquica en los centros públicos", "evaluación externa", "incentivos por resultados", "precarización y desregulación laboral del profesorado", "privatización y externalización de los servicios educativos"; todas ellas, medidas que tienen como objetivo poner la educación bajo las leyes del mercado, consolidar un modelo de gestión empresarial y aumentar la precariedad laboral del profesorado.

A partir del 2008, con la llegada de la crisis financiera en Europa, las medidas neoliberales en la educación se agudizaron y se ha aprovechado el momento para rematar el cambio de paradigma. Una de las primeras medidas amparadas en la crisis ha sido el recorte en los presupuestos dedicados a la educación pública. Estos recortes van más allá de ser medidas coyunturales, puesto que tienen un objetivo estructural; preparar los servicios públicos para hacerlos rentables al beneficio privado. Hoy la política de los diferentes gobiernos tiene tres ejes determinados: continuar entregando servicios públicos a la gestión privada, establecer e incrementar tasas en la ciudadanía para recibir determinados servicios y abaratar costes laborales.

LAS EMPRESAS Y LA NUEVA INNOVACIÓN EDUCATIVA

Innovación es un término que viene del mundo empresarial y quien mejor lo definió fue Schumpeter (1934): "el empresario busca, por medio de la innovación, entrar en los mercados existentes o en nuevos mercados, creando la propia demanda". Así pues, la innovación es inseparable de la competencia, se innova para competir mejor. En la economía neoliberal ser competitivo es una necesidad y una virtud, y ello se extiende a la

educación en donde los centros han de competir entre sí y lograr atraer el interés de los "clientes". Así pues, la nueva innovación educativa se sitúa en este contexto.

Para los pensadores del Neoliberalismo, la cultura de la empresa y el espíritu empresarial deben regir en todos los dominios de la acción colectiva, deben aprenderse desde la escuela y, para ello, la educación y la prensa "serán llamados a desempeñar un papel determinante en la difusión de este nuevo modelo humano genérico" (Laval y Dardot, 2013). Y así no es de extrañar que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea estén haciendo de la innovación y del espíritu emprendedor una de sus prioridades educativas.

En realidad, la innovación (entendida como renovación pedagógica) dentro de los centros educativos ha existido siempre, entre otras cosas, porque constantemente hay cambios: el perfil del alumnado, el equipo directivo, las normativas, las nuevas tecnologías, los nuevos problemas, etc. Por lo tanto, siempre se ha de adaptar la tarea educativa a la realidad del aula. Pero el debate y las propuestas últimamente ya no salen de las aulas sino de organizaciones privadas, bancos y empresas, y se difunden en los medios de comunicación, en las charlas y las jornadas de formación. Hay un montón de propuestas: escuelas libres, educación viva, educación emocional, escuelas Waldorf, trabajo por proyectos, gamificación, clase invertida, educación *maker*, programa Magnet, Design for Change... y en Cataluña un programa que parece aglutinar diferentes propuestas alrededor de lo que han denominado "Escola Nova 21", un programa patrocinado por la Fundació Bofill, La Caixa, la Universitat Oberta de Catalunya y el Centro UNESCO de Catalunya (Edu-Caixa, s.d.).

La pregunta clave es: ¿Estamos asistiendo a una verdadera "renovación pedagógica" que intenta mejorar la educación (pública) de nuestro país o estamos disfrazando la innovación para implementar todo el decálogo neoliberal en educación? ¿Estamos tratando de mejorar nuestras metodologías para dar una mejor, más global y más equitativa formación a nuestro alumnado o estamos cambiando la educación actual para pasar a formar "futuros emprendedores de sí mismos", para que todos nuestros jóvenes interioricen los principios de la sociedad neoliberal: individualismo, competitividad, libre mercado, con sus subsiguientes consecuencias: desigualdad, precariedad y pobreza? (Cañadell, 2017a).

Las innovaciones educativas, tanto en la época de la República como durante la transición estaban intrínsecamente ligadas a la defensa de la escuela pública, laica, plural y democrática, con una preocupación especial para llegar a las clases populares y paliar las desigualdades. En las etapas anteriores, la innovación iba muy ligada no sólo a la metodología, sino también a las cuestiones sociales y al objetivo de "formar ciudadanos y ciudadanas libres, críticas y capaces de transformar la sociedad.

Pero no parece que estos sean los objetivos de la actual innovación. De hecho ya es altamente sospechoso que haya un acuerdo casi unánime entre las administraciones educativas, los promotores de la innovación, la formación que ofrecen bancos y empresas y las directrices de la OCDE. Todos ellos basan la Innovación en los mismos principios. Estas coincidencias se pueden resumir en cinco: 1) El gran fracaso de la

educación actual y la falta de preparación del profesorado. 2) La necesidad de cambiar radicalmente las metodologías y pasar a “educar por competencias y por proyectos”. 3) La utilización de las TIC y los medios digitales como herramientas fundamentales. 4) La educación “centrada en el alumno” y la necesidad de adaptar la educación a las “necesidades de la sociedad del siglo 21”. 5) El fomento del “espíritu emprendedor” (Cañadell, 2017b).

En definitiva, parece que la necesidad de innovar no viene determinada por un análisis de la situación actual de nuestra educación, ni por mejorar la equidad de nuestro sistema educativo, sino simplemente por cumplir con lo que manda la OCDE.

Con ello, el profesorado, cada vez más, pierde su papel tradicional de transmisor de conocimientos, valores y normas. Con la nueva organización del trabajo que se ha implementado en los centros educativos públicos, a imagen y semejanza de las empresas, el profesorado ha dejado de ser un protagonista "activo", para ser un realizador de tareas" que otros han diseñado. Ha perdido ya gran parte de su autonomía, de su capacidad de participación en las decisiones del centro y de su "libertad de cátedra". Con la nueva Innovación es muy probable que acabe perdiendo aún más su papel "socializador" para ser un simple "aplicador" de diseños educativos externos.

Así pues, como afirma Xavier Díez (2016), "los docentes cultos, formados con criterio propio, con oficio y voluntad de transmitir valores democráticos, éticos y conocimientos, que son útiles para la formación integral del alumnado, no sirven para este mundo neoliberal".

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y EL NEGOCIO DE LA EDUCACIÓN

Es evidente que las nuevas tecnologías están revolucionando el mundo de la comunicación y muchos otros. Se trata ahora de saber cuál debe ser su utilización y cuáles son sus límites en la educación dentro de la escuela. Pero quienes están discutiendo todo ello no son los docentes o los pedagogos sino las grandes empresas, y a nadie se le escapa que, si las grandes corporaciones están tan interesadas en intervenir en la educación, algún rendimiento esperan de sus actuaciones.

Se trata, efectivamente, de "vender" productos educativos que pueden aplicarse a cualquier pequeño ordenador, tableta o Smartphone y así, aparte de hacer negocio con el producto, se acostumbra al alumnado a no poder prescindir de la pantalla.

Pero el papel de las empresas, siempre "escondidas" debajo de alguna Fundación, no se limita ya al mercado educativo y a la pretendida formación del profesorado sino que van conquistando nuevos ámbitos de influencia, de forma que, juntamente con la Iglesia, se están infiltrando en los núcleos de poder en materia educativa.

Solo dos últimas noticias. La Fundación Trilema ha anunciado que dirigirá la revista Cuadernos de Pedagogía, una revista que ha sido referente histórico en la innovación educativa con más de 40 años de experiencia (La fundación Trilema..., 2018). La Presidenta fundadora de esta Fundación es Carmen Pellicer, teóloga, pedagoga y escritora, y cuenta con el apoyo inestimable de José Antonio Marina. La fundación no

sólo se dedica a comprar centros educativos, sino que está detrás de muchas de las publicaciones de libros de texto (con sus amigos de la Iglesia católica, poseedores de más del 90% de editoriales que "fabrican" los libros de texto que se compran en los centros educativos). También intenta influir, a través del "Libro Blanco de la Función Docente" (coordinado por Marina, del que es coautora Pellicer) en la creación de perfiles afines entre los docentes para satisfacer un modelo empresarial.

Por otra parte, la Fundación "Empieza por Educar" es la encargada de desarrollar en Euskadi la iniciativa "A new way for new talents in teaching" (Newtt), bajo la forma de MIR experimental para los nuevos profesores. Recordar sólo que La fundación "Empieza por Educar" es la sucursal en España de la secta ultraliberal Teach for America, que se extiende por todo el mundo bajo la denominación Teach for All. Su propósito es infiltrar los centros de educación públicos con "misioneros de la causa", sustituyendo progresivamente a los profesores funcionarios y divulgando y promoviendo la ideología del libre mercado en educación (Ubarretxena, 2018). Su Presidenta es la Sra. Botín, del Banco de Santander.

En definitiva, hay que mejorar la educación, hay que introducir y tener en cuenta todos los avances tecnológicos, hay que replantearse algunas metodologías, pero hay que hacerlo con recursos, con democracia, sin privatizaciones, sin bancos ni empresas, en todos los centros y despacio, contrastando aquello que funciona y aquello que no funciona, con formación, con la participación del profesorado y sin imposiciones.

CONCLUSIONES

LUCHAS Y RESISTENCIAS

Frente a toda esta situación, el profesorado, los padres y madres, los estudiantes y la sociedad en general se han organizado y ha habido un sinfín de protestas y movilizaciones, a lo largo y ancho de todo el Estado, para defender conjuntamente una educación pública de calidad y los recursos necesarios para poder hacerla realidad. Es muy importante que las protestas hayan superado el ámbito propiamente laboral del profesorado y se hayan insertado en la demanda ciudadana de un servicio público básico como es la educación.

De entre todas las formas de protesta, quiero señalar algunas que, a mi entender, han sido quizás más novedosas.

Por un lado el surgimientos de las llamadas Mareas o Asambleas (Asamblea Gropa en Cataluña, Marea Verde en el resto del estado), que tienen de nuevo que son transversales y de confluencia. Transversales respecto a sindicatos y partidos, ya que las Mareas abarcan a todos sin que ninguno sea realmente el protagonista. Y de confluencia de lo que se llama "comunidad educativa", en cuanto que no sólo está el profesorado, sino que en ellas se han incluido padres y madres, estudiantes, organizaciones barriales, etc. Con lo cual las reivindicaciones no son sólo de mejora de condiciones laborales para los trabajadores de la educación, sino que implican a la ciudadanía en general en demanda de una educación pública como un bien común a reivindicar.

En segundo lugar, las luchas estudiantiles. Sobre todo en relación al llamado Proceso de Bolonia que, como muy bien supieron denunciar una parte importante de los estudiantes, no es más que una cortina de humo para poner también la educación universitaria al servicio de las empresas y, al mismo tiempo, reducir la capacidad de acceso a las clases más populares, vía aumentos desorbitados de las tasas de matriculación: "Bolonia no era más que humo. Era la tinta del calamar para encubrir, como estamos viendo, una reconversión empresarial de la universidad pública a favor de la privada" (Fernández, García y Galindo, 2017). Hay que señalar, sin embargo, que la importancia de las medidas que, aprovechando el Proceso Bolonia, se implementaron, no tuvieron el rechazo que merecían y la lucha fue minoritaria, en el sentido de que una parte importante del profesorado y del alumnado no llegó a tener conciencia de todo lo que significaba en degradación de la universidad pública.

Por último, fue importante la lucha en Cataluña en forma de "Iniciativa Legislativa Popular (ILP) para un Nuevo Sistema Educativo en Cataluña". Durante un año se recogieron 94.321 firmas (un 90 % más de las necesarias). El proceso fue muy importante, pues se hicieron 250 actos para explicar el sentido de la ILP y los problemas de la educación, lo que permitió extender a la ciudadanía una problemática social que muchas veces queda recluida en el ámbito de las escuelas.

La propuesta no era propiamente una ley de educación, sino las bases sobre las que se debería discutir una nueva ley. Las propuestas más importantes de la ILP son: 1) Hacer efectivo y real el "derecho a la educación" para toda la ciudadanía; para ello propone la gratuidad total desde los 0-3 años hasta la Universidad. 2) Terminar con la segregación educativa y la doble red. Disminuir progresivamente los conciertos educativos hasta su desaparición, buscando mecanismos para que aquellos centros privados que quieran pasar a públicos lo puedan hacer, y los que quieran continuar siendo privados no tendrían subvención. 3) Terminar con la intromisión de las empresas privadas y fundaciones de bancos y cajas en el sistema educativo, tanto en la etapa obligatoria, como post obligatoria y Universidad. 4) Recuperar la gestión democrática de los centros educativos y la participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones. 5) Terminar con la flexibilidad laboral para todos los docentes, desde 0-3 hasta la Universidad. 6) Consolidar el catalán como lengua vehicular en todo el sistema educativo. 7) Un porcentaje de inversión pública, igual, como mínimo, a la media europea (Cañadell, 2015).

El 20 de mayo del 2015 esta ILP se presentó en el Parlamento pero una enmienda a la totalidad, votada por JuntsxSi (CiU y ERC) y el PP no dejó ni siquiera que se pudiera debatir.

Ha habido también, desde el curso pasado, dos "Debates Extraordinarios", en Barcelona, sobre la educación pública que queremos y sobre innovación educativa, organizados por diversos colectivos, sindicatos, asociaciones de padres y madres y profesorado en general (Debates Extraordinarios, s.d.).

Se ha creado el "Seminario Ítaca de Educación Crítica" (SIEC, s.d.), que aspira a ser un espacio de debate y rearme ideológico contra la privatización y mercantilización de la

educación, y que ofrece charlas, seminarios, artículos y lecturas compartidas de forma gratuita.

PROPUESTAS

Si bien es cierto que llevamos años de protestas, también lo es que no se ha conseguido la fuerza suficiente para poder revertir este asalto del neoliberalismo a la educación. Podríamos decir que las luchas no han sido proporcionales a la gravedad del momento que vivimos.

Por un lado, el discurso institucional sobre "la falta de dinero", que se ha instalado con la excusa de la crisis, ha calado en una gran parte de la población, incluida la comunidad educativa. Por otro lado, las reformas neoliberales se han hecho a partir de un discurso aparentemente progresista y modernizador. Ha habido, sin duda, una apropiación indebida del lenguaje tergiversando su significado inicial. Así, términos como "autonomía de centros", "liderazgos fuertes", "proyectos innovadores", "educación centrada en el alumno", "educación al servicio de la sociedad del siglo 21", "escuelas avanzadas", y tantos otros, esconden cuestiones que nada tienen que ver con el significado que siempre habrían tenido, y ello ha generado mucha confusión en la población en general y también en el profesorado. Podríamos decir que el poder ha ganado la batalla de las ideas.

Es importante recordar que todo sistema político y social necesita la educación para consolidarse, porque la escuela es un lugar privilegiado de transmisión de ideología, y en estos momentos estamos asistiendo a los intentos del capitalismo financiero, o neoliberalismo, de cambiar el sentido de la educación para poder quedarse y consolidarse.

No hay que olvidar tampoco que el pensamiento crítico que nos permite enfrentar o defender con valentía unas ideas y unos valores no se desarrolla por sí solo, sino que hace falta un medio de cultivo apropiado que permita desarrollar la integridad intelectual de los individuos. La escuela y el modelo educativo son factores determinantes para el desarrollo intelectual y moral de la ciudadanía y según como sea este dependerá, en parte, la visión del mundo de las generaciones futuras.

En estos tiempos de ataque feroz a todos los derechos sociales y laborales que tantos esfuerzos costó conseguir, es más importante que nunca divulgar la información y ampliar la conciencia colectiva de todo lo que significa este intento de desmantelar la educación pública y acabar con un modelo educativo público, democrático, laico, de acceso universal y de compensación de desigualdades. Nos estamos jugando el futuro de nuestra sociedad.

Así pues, si queremos revertir esta situación y volver a conquistar el derecho a una educación que haga posible la equidad social y una formación humana, técnica y profesional para todos los futuros ciudadanos y ciudadanas, debemos actuar en diferentes frentes, que exponemos brevemente.

1. La lucha por los recursos y los presupuestos. Se trata de recuperar unos presupuestos que hagan posible un buen funcionamiento de los centros públicos y unas condiciones dignas para el trabajo docente, así como la revalorización de la escuela pública por encima de la privada, con la desaparición progresiva de los conciertos educativos y la segregación que esta doble red implica.

Esta lucha debe implicar a todos los profesionales de la educación, sindicatos y organizaciones en defensa de sus derechos laborales y de sus condiciones de trabajo, en contra de la precariedad laboral y del poder de las direcciones. Pero también es una lucha social por un derecho universal como es la educación pública en condiciones de calidad e igualdad para todo el alumnado. Es importante consolidar la participación de toda la comunidad educativa: asambleas, charlas, movilizaciones conjuntas con el alumnado, padres y madres, profesorado, trabajadores laborales.

2. La lucha por el cambio de las leyes y la orientación del sistema educativo. Es fundamental situar la reivindicación de un determinado modelo de educación pública dentro de las reivindicaciones más globales. Hay que dejar bien claro que no se trata solamente de la defensa de más recursos, sino también de la defensa de un modelo de educación que se aleje del paradigma neoliberal. No es suficiente con ganar la batalla de los recursos, es necesario también ganar la batalla de las ideas.

Se trata de construir una educación que pueda dar una formación integral, académica, técnica y ética, que promueva la cooperación y la solidaridad, el gusto por el estudio y la cultura, y la capacidad de analizar críticamente los fenómenos sociales y actuar en beneficio de la equidad, la no discriminación, la no violencia, el respeto a todas las culturas y la preocupación por el medio ambiente.

3. La lucha y organización dentro de los centros educativos. Dentro del centro es importante recuperar el funcionamiento democrático y participativo, con decisiones conjuntas, tanto a nivel pedagógico, organizativo como reivindicativo. Hay que recuperar las asambleas, los claustros deliberativos con poder de decisión, las luchas conjuntas y llegar a la desobediencia pasiva si ello fuera necesario. Es preciso, también, recuperar la solidaridad entre el profesorado como colectivo, tanto dentro como fuera del centro, huyendo de la competitividad en la que quieren instalarnos. Es importante la defensa de los derechos de todo el alumnado y de todo el profesorado, en especial de los más vulnerables. Y para ello es imprescindible el apoyo y la participación de toda la comunidad educativa.

Nunca debemos olvidar que la escuela es tanto un espacio de transmisión de la ideología dominante como un espacio de resistencia y confrontación, y que en ella se reflejan no solo los valores de los grupos hegemónicos sino también las prácticas de los grupos subordinados. Las escuelas y los centros educativos, en general, gozan de una autonomía, ciertamente relativa, pero que permite al profesorado dejar de ser fieles servidores de los grupos dominantes y trabajar por valores, contenidos y objetivos alternativos.

4. La denuncia del discurso dominante y la concienciación de las consecuencias futuras. Es imprescindible extender un discurso contrahegemónico que desvele los objetivos

ocultos detrás de las nuevas innovaciones. Hace falta mucha pedagogía y mucho debate en torno a las nuevas propuestas, tanto entre el profesorado como en la comunidad educativa en general.

Es preciso denunciar el papel de las empresas y los bancos en la educación, denunciar las consecuencias negativas de la privatización, denunciar la segregación creciente en educación a partir de intentar que cada centro tenga un proyecto propio para "vender" mejor su producto y competir con los demás centros. Es importante señalar que el modelo de gestión empresarial no sirve para la educación, que mercantilizar la educación implica que ésta deja de ser un derecho para convertirse en un servicio para quien pueda pagarlo. Es imprescindible un debate sobre la nueva innovación, sobre el uso de las nuevas tecnologías, sobre la imposición de las Competencias Básicas, sobre los resultados del aprendizaje por proyectos y sobre el papel del profesorado. Hay que reivindicar la importancia de los conocimientos y poner en cuestión el "aprender a aprender" y hay que resistir frente a los intentos de convertir al profesorado en un mero "acompañante".

En definitiva, no debemos permitir que se consolide una educación al servicio de las empresas y mucho menos que las empresas dicten lo que se tiene que enseñar en las aulas. No debemos permitir que se implanten objetivos y valores tan descaradamente al servicio de la ideología más neoliberal que es, precisamente, la que nos ha llevado a la actual crisis, a la desigualdad, a la pobreza y a la falta de democracia. Es preciso que el profesorado recupere su verdadera autoridad y eduque a nuestros niños y niñas, y a nuestros jóvenes, en un sistema de valores que les ayude a vivir con dignidad y a mejorar esta sociedad, cada vez más injusta y más desigual.

Referencias

- Cañadell, R. (2015). De la protesta a la propuesta. Una ILP para un nuevo sistema educativo en Cataluña. *El Viejo Topo*, 326, 48-55.
- Cañadell, R. (2017a). Las trampas de la "Nueva" Innovación educativa. *El Viejo Topo*, 354/355, 80-87.
- Cañadell, R. (2017b, julio 14). ¿Quién manda en la educación? *El Diario de la Educación*. Recuperado de <http://eldiariodelaeducacion.com/blog/2017/07/14/quien-manda-en-la-educacion/>.
- Debates extraordinarios*. (S.d.). Recuperado de <http://www.debateducaciopublica.net>.
- Díez, X. (2016, octubre 25) Il·lusionisme educatiu. En *Espai de dissidència* [Entrada blog] Recuperado de <https://blocs.mesvilaweb.cat/xavierdiez/?p=269684>
- Edu-Caixa: Educant dins i fora de l'aula. (S.d.). Recuperado de <https://www.educaixa.com/ca/-/escola-nova-21>.
- Fallarás, C. (2018, enero 24). Más de 4.000 millones públicos para la educación en el machismo. *El Periódico*. Recuperado de <http://m.publico.es/espana/2028645/mas->

[de-4000-millones-publicos-para-la-educacion-en-el-machismo/amp?_twitter_impression=true](https://twitter.com/4000millones?impression=true)

Fernández Liria, C., García Fernández, O., Galindo Ferrández, E. (2017). *Escuela o Barbarie. Entre el Neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda*. Madrid: Akal.

Hirtt, N. (2010). *La educación en la era de las competencias*. Recuperado de <http://www.jaimelago.org/node/118>

Klein, N. (2007). *La doctrina del shock*. Barcelona: Paidós.

Laval, Ch. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

PLEEC (Plataforma per una Educació en Economia Crític). (S.d.). Recuperado de <http://educaciocritica.cat/>.

La fundación Trilema comienza a dirigir Cuadernos de Pedagogía. (2018, enero, 16). *Revista 21. La revista cristiana de hoy*. Recuperado de <https://www.21rs.es/es/noticias/4589-La-Fundacion-Trilema-comienza-a-dirigir-Cuadernos-de-Pedagogia.html>

Schumpeter, J.A. (1934/1999). *The theory of economic development*. París: Dalloz.

SIEC (Seminario Ítaca de Educación Crítica). (S.d.). Recuperado de <http://seminariiec.blogspot.com.es/p/qui-som.html>.

Soler Roca, M. (1997). *El Banco Mundial metido a educador*. Montevideo: Impresora Federal Nuevo Sur.

Ubarretxena, A. (2018, enero, 24). Euskadi prueba un MIR para profesores. *El Periódico*. Recuperado de http://www.elperiodico.com/es/amp/noticias/sociedad/euskadi-prueba-mir-profesores-6572920?_twitter_impression=true.



APUNTES CRÍTICOS



El pacto educativo: la religión en la escuela

The educational pact: religion in school

Práxedes Caballero
REDES

Recibido septiembre 2017

Aceptado marzo 2018

Resumen

La enseñanza confesional de la Religión Católica ha estado presente en la Escuela Pública a lo largo de sus dos siglos de existencia, salvo el breve paréntesis de educación laica durante la II República (1931-1939). Esa constante alcanza su apogeo en la escuela nacional-católica franquista. En el actual periodo democrático, encorsetado por los Acuerdos del 79 entre el Estado Español y el Estado Vaticano, si bien se ha atenuado esa presencia, no se han cuestionado los pilares de tan larga tradición, dejando en entredicho la aconfesionalidad del Estado. La asignatura de Religión ha sido y es una materia controvertida, constituyéndose en un serio obstáculo para alcanzar el deseable Pacto Educativo.

Palabras clave: educación laica, asignatura de Religión, Acuerdos del 79, Pacto Educativo

Referencia

Caballero, P. (2018). El pacto educativo: la religión en la escuela. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 121-128.

Abstract

The confessional teaching of the Catholic Religion has been present in the state school system throughout its two centuries of existence, except during the brief parenthesis of secular education during the Second Republic (1931-1939). That constant reaches its apogee in the national-catholic school of Franco. In the current democratic period, corseted by the Agreements of 79 between the Spanish State and the Vatican State, despite that presence being mitigated, the pillars of such a long tradition have not been questioned, leaving in doubt the non-denominational nature of the State. The subject of Religion has been and continues to be a controversial subject, constituting a serious obstacle to achieving the desirable Educational Agreement.

Keywords: secular education, subject of Religion, Agreements of 79, Educational Pact

El cortoplacismo con el que los partidos políticos piensan en materia educativa ignorando que su urgencia en obtener réditos electorales se aviene mal con el tempo de la Educación, un medio en el que sus eventuales frutos sólo aparecen a largo plazo– su errónea ilusión de que cambiando las leyes se cambia las realidades, por muy complejas que sean, su irrefrenable pulsión a mejorar la educación mediante la nueva ley orgánica de turno... han llevado al sistema educativo a una permanente inestabilidad que provoca quizás más desánimo que desconcierto, aun cuando muchos aparentes vaivenes legislativos esconden un esencial continuismo. Esos vaivenes son manifiestos, entre otras muchas cuestiones, en cómo se ha ido regulando la presencia de la religión en las aulas, es decir, la catequesis escolar.

Conviene precisar que, si bien acotamos nuestro análisis a la reciente etapa democrática, el problema acompaña a la escuela pública desde su nacimiento a comienzos del siglo XIX. Como expone Viñao Frago (2014), a lo largo ese amplio periodo se han ido gestando distintas tradiciones, tanto en la forma de plantear el problema como en las vías de solución propuestas, imprescindibles todas ellas, aun cuando el nacional-catolicismo sociológico tenga un peso específico para entender el estado actual de la cuestión. Ciñéndonos a la etapa postconstitucional, conviene hacer un poco de historia y recordar las idas y venidas por las que ha transcurrido el asunto.

El punto de partida era superar la situación heredada del franquismo en la que cursar la asignatura de religión –católica, por supuesto– era obligatorio para todo el alumnado, siendo evaluable académicamente, con efectos en la promoción de curso, obtención de beca, acceso a la universidad, etc.

Aprobada la Constitución en 1978, que establece el carácter aconfesional del Estado, el gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) se vio urgido a modificar la manifiesta inconstitucionalidad del estudio obligatorio de la religión católica.

Los nuevos marcos legislativos determinaron el modo en el que se llevó a cabo este proceso. En primer lugar la Constitución (1978), que en los artículos 16 y 27 declara el carácter aconfesional del Estado y reconoce el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral para sus hijos; si bien, como toda Carta Magna, lo hace con la suficiente ambigüedad como para que distintas propuestas, con mayor o menor violencia hacia su espíritu, encuentren encaje constitucional. Dicho sea como aviso a los que piensan que la regulación actual –al límite de la lectura más sesgada posible– es la única que da pleno cumplimiento a lo establecido en la Constitución.

Y en segundo lugar y mucho más determinante, los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales, ratificados el 3 de enero de 1979. En ellos se establece que la enseñanza de la religión católica, atendiendo al derecho de los padres a elegir la educación moral y religiosa de sus hijos, será de oferta obligatoria en todos los Centros educativos para su libre elección y se hará “en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales”. Así mismo, dicha enseñanza solo podrá ser impartida por las personas propuestas por el Ordinario diocesano.

De estos Acuerdos convendría recordar y precisar algunas cuestiones. De entrada, que estos Acuerdos que la Iglesia se empeña en presentar como “sagrados” e inviolables, en la práctica no lo son, sobre todo cuando a ésta le conviene. En los Acuerdos sobre Asuntos Económicos el art. II, 5 dice: “La Iglesia Católica declara su propósito de lograr por sí misma los recursos suficientes para la atención de sus necesidades.” Sin embargo hemos visto que su propósito era bien otro y que no escatimó esfuerzos hasta conseguirlo; por cierto, el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero (2004-2001) no solo mantuvo su asignación al erario público sino que de una tacada consiguió incrementarla del 0’53 al 0’70%; una subida del 32% que ya hubieran querido para sí muchos colectivos.

Tampoco está de más recordar que si bien el acto formal de ratificación se realizó pocos días después de la aprobación en referéndum de la Constitución, su contenido, tanto en su letra como en su espíritu, no solo estaba acordado con anterioridad sino que –lo que es más grave– la ignoraba y contravenía. ¿En qué queda el carácter aconfesional del Estado si en la escuela pública, por el compromiso de ser respetuosos con los valores de la ética cristiana, no se puede hablar de cuestiones absolutamente normalizadas en la sociedad española como el divorcio, el matrimonio civil hetero u homosexual o las técnicas de reproducción asistida, a no ser que se haga para denigrarlos y condenarlos?

Para superar la ilegalidad de la obligatoria y exclusiva educación católica de la etapa franquista se instituyó el sistema de “religión o alternativa”, que en sus inicios consistió en el estudio de la asignatura de Ética, siendo ambas evaluables. También ha contribuido a ello el hecho de que el Estado haya abierto las puertas de la Escuela pública a otras confesiones religiosas, firmando acuerdos en 1992 con las Comunidades Evangélicas, Islámicas y Judía. Aún a día de hoy, en una sociedad progresivamente multicultural, la presencia de esas Confesiones en el ámbito educativo tiene un significado más cualitativo que cuantitativo, apenas el 1%. Esta ampliación del abanico confesional, potencialmente favorecedora de una educación en la diversidad y en el respeto a la pluralidad de creencias, ha supuesto, por el contrario en la práctica, como señala Díez de Velasco (2016), la implantación del modelo de aula segregada, dividiendo y agrupando al alumnado en función de sus creencias religiosas o su rechazo a la catequesis escolar.

El nuevo sistema de “religión o alternativa”, si bien suscitó inicialmente recelos y condenas por parte de la jerarquía católica, que llegó a ver en la nueva asignatura de Ética un posible instrumento de adoctrinamiento marxista, acabó siendo aceptado; entre otras razones porque comprendió que la existencia de una asignatura alternativa a la catequesis escolar era el argumento perfecto para legitimarla como asignatura evaluable; y, también, –atrevámonos a decirlo y reconocerlo– porque el rigor y nivel académico de aquélla era un eficaz mecanismo para ganar clientela, al menos entre esa parte del alumnado menos dispuesta al esfuerzo. En todo caso lo cierto es que a día de hoy, gracias a la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa de 2013, (LOMCE), el viejo sistema vuelve a estar en vigor y la Iglesia se ha convertido en su principal valedora.

El triunfo del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en las elecciones de 1982, aunque el anterior sistema siguió en vigor varios años, dio lugar a una significativa modificación: se mantenía para el alumnado la obligatoriedad de tener que optar entre

religión o alternativa, pero esta última –consistente en un conjunto heterogéneo de actividades– dejaba de ser evaluable.

El triunfo del Partido Popular (PP) en las elecciones de 1996 le deparó la ocasión de elaborar su propia ley orgánica de educación, la no implantada Ley Orgánica de Calidad de la Educación, 2002 (LOCE), a pesar de que se mantuvo en el gobierno durante dos legislaturas. En ella se establecía la asignatura “Sociedad, Cultura y Religión” en todos y cada uno de los diez cursos de la enseñanza obligatoria, así como en las etapas de educación infantil y bachillerato. Su oferta era obligatoria para los centros, con dos opciones de desarrollo: confesional o no confesional, y también lo era para el alumnado el tener que optar por una de ellas, siendo ambas evaluables y computables a todos los efectos.

El retorno del PSOE en 2004 a las tareas de gobierno supuso mantener el carácter no evaluable de la alternativa durante las dos legislaturas siguientes, opción que progresivamente iba ganando partidarios entre el alumnado.

Por último, la mayoría absoluta obtenida por el PP en las elecciones de 2011 le permitió aprobar e implantar sin dilaciones su propia ley orgánica, la LOMCE, también conocida como “ley Wert”, si bien es cierto que lo hizo con el voto en contra del resto de grupos parlamentarios y el compromiso de éstos de derogarla a la primera que se produjera un cambio de gobierno. Así pues, la LOMCE está implantada y en vigor, aunque la actual situación de minoría parlamentaria ha permitido paralizar la aplicación de escasos, aunque llamativos, puntos de su articulado, como el de la realización de pruebas externas o reválidas para obtener el título y la promoción en las distintas etapas educativas. Conviene recordar, especialmente a los medios cuando informan sobre temas educativos, que las leyes orgánicas –a diferencia de otras normas de menor rango jurídico– sólo pueden ser derogadas mediante la aprobación de una nueva ley orgánica. Y estamos aún muy lejos de que ello vaya a producirse.

En relación al tema que nos ocupa, la LOMCE, tal como pretendía la LOCE, ha vuelto al primitivo sistema, de comienzos de los 80, de “religión o alternativa”, ambas evaluables y surtiendo todos los efectos académicos, siendo las Comunidades Autónomas quienes establecen la cuantía de su tiempo lectivo. Lo novedoso es que, una vez que el PP eliminó la asignatura de Educación para la Ciudadanía –atendiendo al temor de la Conferencia Episcopal de que servía para adoctrinar al alumnado– la enseñanza de los valores ético-cívicos constituyen el contenido de la alternativa a la religión, ignorando que el conocimiento, el aprecio y la práctica de los mismos no sólo conciernen al alumnado que no haya optado por recibir catequesis en el aula sino que forman parte de la formación integral de toda persona y son imprescindibles para el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Como vemos, lo que se ha mantenido constante a lo largo del proceso ha sido –en escrupuloso cumplimiento de los Acuerdos por parte de todos los gobiernos– la consideración de la religión como asignatura evaluable. De ahí que la preocupación y el esfuerzo de la Iglesia se haya centrado en el tratamiento que se le dé a la alternativa,

pues de ello depende en buena parte el comportamiento del alumnado a la hora de tener que optar obligatoriamente entre una u otra.

En efecto, analizando los datos estadísticos del período 1999-2000 y 2014-15 hechos públicos por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Abad Liñán, Villar, Vázquez, 2017) se observa un permanente descenso del alumnado que opta por la catequesis: del 84 % al 69 en Primaria, del 64 % al 50 en Secundaria y del 47 % al 33 en Bachillerato.

Ya en ese último curso, sobre todo en aquellas autonomías, como la Comunidad Valencia, que con premuras han implantado la LOMCE, se aprecia un cambio notable de tendencia, especialmente en la etapa de primaria. Ese cambio se ha visto confirmado en el curso 2015-16, con un espectacular pero explicable incremento del porcentaje del alumnado que opta por la catequesis. Según datos de la propia Conferencia Episcopal (el diario.es, 2017), en los centros públicos se ha incrementado un 60 % en la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) y un 91 % en el bachillerato. Sobre todo en esta última etapa la razón pudiera ser debido a que –como tímidamente reconoció Carlos Franco, obispo de Segovia y responsable de Enseñanza y Catequesis– la calificación obtenida, que suele ser muy alta y exigir menor esfuerzo académico, computa para la nota media de su expediente con efectos en las Pruebas de Acceso a la Universidad (PAU), becas, etc. La otra opción, obligatoria para el alumnado, era cursar una asignatura sobre valores ético-cívicos que, con razón o sin ella, imaginan menos prometedora para sus intereses.

En definitiva, la Iglesia ve los frutos de su acuciante presión para que el Estado, violando el mandato constitucional de su aconfesionalidad, instrumentalice la educación pública y la ponga al servicio de sus afanes proselitistas, colaborando activamente con ella. ¡Y en esas estamos!

El único rayo de esperanza ante este panorama es que por primera vez se dan las circunstancias –y no es la menor el que no se otean en el horizonte mayorías absolutas propias de un bipartidismo ahora muy debilitado– para alcanzar el tan cacareado “pacto educativo”. Si llega a lograrse, lo que en él se acuerde hemos de darlo por poco menos que inamovible a muy largo plazo.

El problema es que los dos únicos sistemas que hasta ahora se han puesto en práctica, al compás del cambio de turno en el gobierno entre PSOE y PP, son vistos recíprocamente como posiciones maximalistas, propiciando el supuesto tácito de que para alcanzar un acuerdo sobre el tema habrá que ceder por ambas partes en pro de una posición intermedia que, sin contentar plenamente a nadie, pueda ser asumida por la mayoría, aunque sea invocando al posibilismo.

Mucho nos tememos que volverá a tener vigencia el juicio de un catedrático anónimo sobre la regulación que se hizo hace más de un siglo del enconado problema: “...no contiene nada nuevo, ni ha dado solución a los deseos de los de ideas avanzadas ni ha atendido a las aspiraciones de los retrógrados y por querer contentar a unos y otros, ha dejado descontentos a todos” (Viñao Frago, 2014, p. 24).

Sin embargo, analizando ambos sistemas, vemos que sólo el implantado por el PP, colmando plenamente las aspiraciones de la Conferencia Episcopal, puede calificarse de maximalista. En efecto: no solo mantiene el status académico de la religión como asignatura evaluable –al igual que en el otro sistema– sino que favorece su elección intimidando al alumnado con una asignatura alternativa más laboriosa; lo más grave de ello es que devalúa y pervierte el sentido de una educación ético-cívica, pues equipara la condición común y universal de ciudadano con la particular de creyente.

Esto en el terreno estrictamente educativo. Más allá de él perpetúa una situación que difícilmente puede seguir siendo asumida: al disponer la Iglesia de unos 25.000 contratos para la catequesis escolar, que sólo pueden ser desempeñados por quienes dispongan de la Declaración Eclesiástica de Idoneidad (D.E.I.) concedida por aquélla conforme a sus criterios y arbitrio, cuando se produce un cese laboral la cuestión suele acabar en los tribunales de justicia, que indefectiblemente fallan a favor de la parte demandante. La razón es que a esas personas la Iglesia les ha retirado la D.E.I. por razones tan poco constitucionales como contraer matrimonio por lo civil con persona divorciada, recurrir a técnicas de reproducción asistida, mantener vínculos con sindicatos y partidos de izquierda, o llevar una vida no plenamente acorde con la doctrina y moral cristiana que predicán en las aulas.

Lo escandaloso es que a quien se condena por despido improcedente no es a la Iglesia sino al Estado, obligado a readmitirlas y pagar del erario público cuantiosas indemnizaciones. Sentencias que sólo pueden ser cumplidas en el aspecto económico, pues el Estado, acatando escrupulosamente los Acuerdos del 79 en materia educativa con el Vaticano, no puede contratar para la catequesis escolar a quienes no dispongan de la preceptiva D.E.I., aunque le obligue a ello una sentencia judicial firme. Lo cual pone de manifiesto la incompatibilidad jurídica entre el reconocimiento efectivo de los derechos amparados por la Constitución y el cumplimiento de lo comprometido en los Acuerdos.

Por el contrario, el sistema implantado con los gobiernos del PSOE está muy lejos de ser una posición maximalista en pro de una educación pública laica: no cuestionó la presencia de la religión en la escuela como asignatura evaluable y asumió los dislates que hemos visto ello conllevar. Únicamente tiene a su favor el haber eliminado el carácter evaluable de la alternativa, algo que no es más que lo que dictaminó el Tribunal Supremo en una de sus sentencias: “La alternativa a la Religión no puede ser una materia académica evaluable ni tratar contenidos curriculares”. Sentencia que, como vemos, la actual LOMCE ignora olímpicamente.

Con este panorama de fondo, los distintos agentes del futuro pacto educativo están moviendo ficha e intentando marcar posiciones. Es llamativa, por lo que tiene de camaleónica, la intensa campaña publicitaria que está llevando a cabo la Iglesia en los medios de comunicación a favor de la elección de Religión a la hora de matricularse. Dirigiéndose personalmente al alumnado, le aclara y recuerda que “no mide tu fe, sino tu conocimiento. No te pregunta sobre tus creencias, sino sobre el contenido de la materia... Solo evalúa lo que has aprendido, por eso forma parte de tu expediente y de tu nota media, como las demás asignaturas.”.

La campaña parte del acertado supuesto de que el conocimiento del hecho religioso debe formar parte de toda educación bien ponderada, pero olvida que a ello ya se atiende, con carácter general para todo el alumnado, en el lugar epistemológico que le corresponde, que no es otro que el de las asignaturas de Historia, Literatura, Filosofía, Historia del Arte, etc. Y también pretende ignorar que, en el caso de que tal conocimiento mereciese ser una asignatura diferenciada sólo debería ser impartida por el profesorado de esas materias; en modo alguno por las personas designadas por la Iglesia con criterios tan ajenos a lo educativo como los anteriormente expuestos.

No han faltado propuestas que pretenden ser conciliadoras, como la realizada por José Antonio Marina, quien plantea mantener la presencia de la religión en la escuela, pero sin ser evaluable, en horario extraescolar o al final de jornada y sin alternativa. Aun así, contará con el rechazo radical de la Iglesia que –siendo la mayor propietaria de bienes inmuebles de este país– no centra su interés en las aulas como espacio físico, sino como tiempo lectivo. Por la tibieza en menor o mayor medida de todos, la Iglesia Católica se ha acostumbrado no solo a que el Estado colabore de forma activa con ella en su misión proselitista cediéndole parte del horario escolar, sino que le exige que lo siga haciendo también coactivamente, manteniendo el sistema de “religión o alternativa” que tan buenos resultados le está deparando.

Sería de desear que el pacto educativo deparase la ocasión para que empiecen a dejar de ser ciertas las lúcidas afirmaciones del teólogo Juan José Tamayo (Castillo, 2017):

La democracia española, después de la muerte de Franco, desde la Transición hasta nuestros días, es rehén de la Iglesia católica. O mejor, de la jerarquía católica. Desde la Transición lo que han hecho los diferentes partidos que han estado en el Gobierno ha sido dotar a la Iglesia de cada vez más privilegios esperando una rentabilidad en apoyo político. No estamos en una democracia laica, sino en un Estado que dudo que sea siquiera no confesional, sino que tiene una confesionalidad que no disimula.

Referencias

- Abad Liñán, J.M., Villar, G., Vázquez, C. (2017, febrero 27). La asignatura de religión en primaria sube por primera vez en 15 años. *El País* Recuperado de https://politica.elpais.com/politica/2017/02/21/actualidad/1487677505_335367.html
- Castillo, C. (2017, marzo 15). Entrevista a Juan José Tamayo. *El Público*. Recuperado de <http://www.publico.es/politica/entrevista-juan-jose-tamayo-democracia.html>
- Díez de Velasco, F. (2016). La enseñanza de las religiones en la escuela en España, avatares del modelo de aula segregada. *Historia y Memoria de la Educación*, 4, 277-306

eldiario.es (2017, marzo 31). Así han aumentado los alumnos de Religión desde que Wert implantó la Lomce. *eldiario.es* Recuperado de https://www.eldiario.es/sociedad/GRAFICOS-aumentado-estudiantes-Religion-LOMCE_0_628188085.html

Viñao Frago, A. (2014). *Religión en las aulas, una materia controvertida*. Madrid: Morata



Un pacto educativo para la educación pública

An educational pact for public education

Enrique Javier Díez y Agustín Moreno¹

Recibido febrero 2018

Aceptado abril 2018

Resumen

La sociedad española demanda un Pacto Educativo que dé estabilidad a nuestro sistema de enseñanza y que asegure una educación pública de calidad en condiciones de igualdad. Para ello son claves tres cuestiones: una financiación suficiente, la libertad de conciencia que saque la religión de las aulas y la escuela pública como eje articulador del sistema educativo. La derecha conservadora y neoliberal apunta a un pacto que siga privatizando la educación, que la dote con muy escasa financiación y que mantenga la presencia de la iglesia católica. No está clara la posición de la socialdemocracia y si colaborará con el intento de maquillar la actual ley (LOMCE). El pacto educativo irrenunciable es el que apueste por una escuela pública gratuita, laica, democrática, participativa, que trate de asegurar el derecho a aprender con éxito de todos y compensadora de las desigualdades sociales. Este acuerdo solo será posible si participa en su negociación la comunidad educativa y se enfoca desde el punto de vista del bien común, lo público y lo social, y la importancia estratégica de la educación para el futuro del país.

Palabras clave: Escuela pública; Pacto educativo; LOMCE; Inversión educativa; Libertad de conciencia; Bien común.

Referencia

Díez, E.J. y Moreno, A. (2018). Un pacto educativo para la educación pública. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 129-138.

Abstract

Spanish society demands an Educational Pact that gives stability to our education / teaching system and ensures a quality public education in equal conditions. For this, three issues are key: enough funding, freedom of conscience that removes religion from the classrooms and public school as the assembling axis of the education system. The conservative and neoliberal Right wing aims at a pact that continues privatising education, which provides it with very little funding and which maintains the presence of the Catholic Church. It isn't clear the position of the Social Democracy and whether it will collaborate with the attempt to embellish the current law (LOMCE). The unwavering educational pact is that which commits on a free, secular, democratic, participatory public school that tries to ensure the right everybody has to learn successfully, and compensates for social inequalities. This agreement will only be possible if the educational community participates in its negotiation and is focused from the point of view of the common interest, the public and the social, and the strategic importance of education for the future of the country.

Keywords: Public School; Educational Pact; LOMCE; Educational Investment; Freedom of Conscience; Common Interest.

¹ Enrique Javier Díez y Agustín Moreno son profesores, miembros del Foro de Sevilla y participan en el Área de Educación de Izquierda Unida.

EL PACTO DESEABLE

La sociedad demanda en nuestro país un “Pacto Educativo” que dé estabilidad a nuestro sistema y asegure una educación pública de calidad. Pero este pacto sólo puede producirse desde el acuerdo en tres ejes cruciales. El primero es la financiación. Debe ser la prioridad. Es más importante invertir en la educación, la cultura y el desarrollo de las futuras generaciones que, por ejemplo, en rescatar entidades bancarias y autopistas. Si esto no está claro y no se plasma en el acuerdo educativo, es que no será educativo. Debemos invertir el 7% del Producto Interior Bruto en mejorar el sistema educativo y blindar ese porcentaje constitucionalmente, para que ningún gobierno pueda recortarlo.

El segundo eje es la libertad de conciencia. La educación debe ser laica y respetar tanto a quienes profesan alguna religión como a quienes no lo hacen. Esto supone que cualquier religión y sus manifestaciones deben estar fuera de los centros de enseñanza, se debe educar sin dogmas y eliminar toda forma de adoctrinamiento de los contenidos escolares. Las religiones, aunque sean mayoritarias, deben ocupar el lugar que les corresponde en la sociedad civil, no en la escuela. El espacio adecuado para cultivar y expresar la fe son los lugares de culto. Los contenidos educativos no pueden basarse en creencias, sino en los resultados del progreso de la ciencia, la reflexión y los derechos humanos.

Y, en tercer lugar, es imprescindible enfocar el Pacto desde la base del bien común. Ello significa plasmar en él que la Educación Pública es la única que asegura el derecho universal a la educación en condiciones de igualdad y convivencia democrática de personas con distintas procedencias socio-culturales, sin ningún tipo de discriminación de origen social o cultural, o por razones de creencias, de sexo, de orientación sexual o cualesquiera otras características de índole personal.

A partir de estas tres sólidas bases, el pacto deseable debería contar con las propuestas que ha consensuado la comunidad educativa en el *Documento de bases para una nueva Ley de Educación. Acuerdo social y político* (Redes por una Nueva Política Educativa, 2017), que desarrolla las soluciones necesarias para una nueva ley de educación. Es un texto a enriquecer con nuevas aportaciones, siempre que no se desvirtúen los tres principios enunciados por los intereses ideológicos y/o económicos de algunos sectores. Más en concreto, las líneas básicas para el Pacto Educativo, serían estas:

1. Red pública escolar única, gratuita y suficiente, que cubra todas las necesidades de escolarización desde los 0 a los 18 años y garantice el derecho universal a la educación en condiciones de igualdad.
2. Supresión progresiva de la enseñanza privada concertada, mediante un proceso de integración negociada de los centros privados concertados en la red pública.
3. Educación laica, que respete la libertad de conciencia, eduque sin dogmas y elimine toda forma de adoctrinamiento en la escuela. En consecuencia, la religión confesional, con sus actos y símbolos, debe salir del currículo y del ámbito escolar. Para ello, es imprescindible la derogación de los correspondientes acuerdos con el Vaticano y con otras religiones.

4. Educación Inclusiva que ofrezca los apoyos necesarios para asegurar el progreso educativo de todo el alumnado, evitando itinerarios segregadores y garantizando una formación básica común en las enseñanzas obligatorias que conduzca a una titulación única a su término. Rebaja de la ratio de alumnado según parámetros recomendados internacionalmente y ampliación del personal docente y otros profesionales del ámbito educativo para atender adecuadamente toda la diversidad del alumnado.
5. Red de centros de Educación Infantil, de titularidad y gestión pública, que cubra todas las necesidades de escolarización de Educación infantil (0 a 6 años), para favorecer la escolarización temprana, universalizando una oferta gratuita de calidad en la red pública y reconociendo el carácter estrictamente educativo del primer ciclo de la Educación Infantil en la legislación general del sistema educativo, dando así a toda la etapa de Educación Infantil la importancia que merece como pilar básico, junto a la Educación Primaria, de todo el proceso educativo.
6. Currículo para la vida que integre el conocimiento de las ciencias, las artes y los saberes populares, con una perspectiva de género, ecológica y que aprecie la diversidad sexual, para ayudar a comprender críticamente el medio en el que se habita y mejorarlo al servicio de la comunidad, de la naturaleza y de la vida, sin que tenga que formularse en términos de listados de contenidos con un atiborrado compendio de competencias y estándares de evaluación, sino de forma global e interdisciplinar.
7. Cuerpo único de profesorado, basado en una titulación equivalente y una sólida formación inicial que combine simultáneamente la preparación pedagógica y la especialización académica en un ámbito del saber. Estatuto del profesorado acordado con los sindicatos que establezca el marco de las condiciones de trabajo de los docentes, elimine la precarización laboral y que proporcione estabilidad necesaria para conformar equipos de trabajo permanentes en torno a proyectos educativos de centro. Reducir al mínimo imprescindible la interinidad como sistema de provisión de puestos docentes.
8. Autonomía pedagógica con participación democrática en la gestión escolar que contemple una representación equitativa y proporcional de todos los sectores de la comunidad educativa en los Consejos escolares de centro, volviendo a ser el órgano de gobierno de los centros; y con una dirección colegiada elegida democráticamente por la comunidad educativa.
9. Evaluación para la mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje, atendiendo a la singularidad y a las necesidades de cada centro, evitando las pruebas estandarizadas destinadas a establecer rankings comparativos.
10. Financiación garantizada constitucionalmente del 7% del PIB como suelo de inversión educativa para garantizar una gratuidad real de la enseñanza que incluya la dotación a los centros públicos de recursos y materiales didácticos, transporte escolar, comedor, becas para el acceso a estudios postobligatorios. Se deberá contar con un Fondo de Compensación Educativa para financiar actuaciones que aseguren la equidad en todo el territorio en el ejercicio del derecho a la educación desde Infantil a Enseñanza Superior.

Pero ninguna reforma se debe abordar, y mucho menos poner en marcha, sin la participación y el acuerdo de los sectores más representativos de la comunidad educativa, que justamente han sido copartícipes del acuerdo plasmado en el mencionado *Documento de Bases*. Es muy inquietante comprobar cómo después de casi un centenar de comparecencias en la Subcomisión de Educación para el Pacto Educativo, toda participación desaparece y se negocia exclusivamente entre los partidos políticos.

EL PACTONEOLIBERAL: LA POSICIÓN DE LA DERECHA

Hay actualmente dos modelos fundamentales de educación en disputa. Uno es considerarla un derecho y un bien común público, que debe ser garantizado y promovido por los Estados para asegurar la equidad en el desarrollo de la población (educación pública gratuita). El otro modelo la considera un “servicio”, una mercancía más; por lo tanto, debe ser liberalizada para competir en el mercado educacional mundial que supone un negocio de 4 billones de dólares. La derecha en este país, representada políticamente por el PP en su versión conservadora y por Ciudadanos en la neoliberal, con el apoyo de los sectores económicos vinculados al IBEX35 y los sectores católicos ligados a la jerarquía episcopal, ha optado claramente por este segundo modelo y pretenden un Pacto Neoliberal por la Educación.

Para ello utilizan como excusa las directrices y propuestas de supuestos “expertos”, que han sido designados por el PP para elaborar informes que justifican este modelo neoliberal-conservador del PP-C's en educación y universidad -como el *Libro Blanco de la Profesión Docente y su Entorno Escolar* (Marina, Pellicer y Manso, 2015) o las *Propuestas para la Reforma de la Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario español* (2013)- y abogan por la mercantilización, privatización y gestión empresarial en la educación.

El pacto que exige esta “alianza neocon” es un modelo de educación basado en la continua superación de pruebas y exámenes, como si de una carrera de obstáculos se tratara; una educación regida en su mayor parte por grupos económicos y religiosos que recuperen la vieja disciplina y seleccionen a una élite reducida para el acceso a una educación superior, supeditada a los intereses del mercado. Exigen garantizar la “libre elección de centro” a base de ampliar todavía más los conciertos, que pasarían a ser un “derecho” de los centros privados; separar al alumnado de ESO cuanto antes, a través de itinerarios, para que sólo los “excelentes” pasen a los cursos superiores; establecer pruebas de nivel al finalizar Primaria y Secundaria “a efectos de comparación”, con el fin de clasificar centros y alumnado; establecer por decreto (nunca mejor dicho) la *autoridad pública* de los docentes... Toda una contrarreforma, aún más profunda del sistema educativo vigente.

¿UN PACTO QUE MAQUILLE LA LOMCE CON LA COMPLICIDAD DEL PSOE?

La posición del PSOE ante este pacto educativo se limita a estar a la defensiva, cediendo ante las exigencias del sector conservador. No es solo su desesperado deseo de no aparecer ante la opinión pública como el protagonista de la ruptura del pacto. Es, en el

fondo, porque una parte de la ideología neoliberal educativa ha sido asumida por dirigentes y responsables políticos del PSOE.

La posición del PSOE es conservadora especialmente en relación a los conciertos. El anterior ministro de educación del último gobierno del PSOE, Gabilondo, insistía en imponer, en el pacto educativo que promovía, la inclusión de los centros concertados como parte de la red pública, con el falaz argumento de todo lo financiado públicamente es servicio "público". Equiparando así la escuela privada concertada, mayoritariamente confesional y selectiva, con la de titularidad pública. Aunque se le llama concertada, estamos hablando de pura educación privada, financiada encima con dinero público. De hecho, los primeros pasos del PSOE en este Pacto Educativo han ido en el sentido de apoyar una mayor privatización, al acordar el 13 de febrero con el PP y Ciudadanos garantizar la escolarización en el tramo 0-3 años y Bachillerato por todos los centros sostenidos con fondos públicos, sin distinción alguna entre los de titularidad pública y privada, lo que implicará extender la financiación pública a los tramos del sistema que hasta ahora permanecían al margen del régimen de conciertos (STEs-intersindical, 2018).

Todo indica que, en estas circunstancias y con esas condiciones previas, el proceso seguido para alcanzar el pretendido pacto educativo está más abocado a hacer más concesiones a la derecha político-social que a mejorar y extender nuestro sistema educativo público. Así las cosas, el pacto se puede convertir en una ratonera para las fuerzas progresistas de no conseguirse la derogación de la ley Wert y la reversión de los recortes, con gran riesgo de salir divididas y enfrentadas del proceso.

Por lo tanto, en la medida en que la derecha no va a pactar nada que signifique retroceder en sus conquistas, el pacto político solo será posible si recoge las aspiraciones de la derecha política y social. De hecho el sistema de voto de dos tercios, impuesto por el PP para aprobar los acuerdos en la subcomisión del Pacto Educativo, supone el derecho a veto del PP, lo cual supone que todos los puntos del pacto deban contar con su aprobación, impidiendo así la posibilidad de que se generen mayorías alternativas o acuerdos de todos los partidos de la oposición (Efe/Público, 2018, enero, 16). Mucho nos tememos que estamos ante una "contrarreforma educativa encubierta" para mantener lo esencial de la LOMCE del PP, con un maquillaje que les facilite quienes hasta hace poco pedían su derogación atendiendo las demandas de la comunidad educativa. Y para acabar de confundir a la opinión pública, introduciendo otros temas que actuarían de maniobra de distracción como el MIR docente, cuando los centrales en materia de profesorado son el aumento de plantillas, la drástica reducción de la precariedad y fortalecer la formación inicial y permanente

El PSOE debe decidir si juega a ser cómplice de abrir más puertas a la privatización de lo público, a más conciertos y más subvenciones al servicio de fines privados, al refuerzo del terrible modelo segregador ya existente (Murillo y Martínez-Garrido, 2018). O decide apoyar un compromiso de financiación del sistema en línea con la media europea del gasto educativo, que la escuela pública esté al servicio de la equidad y la compensación de desigualdades, de la atención a la diversidad, de la participación democrática como principio básico, de la transversalidad, de la comprensividad.

Y justamente esta cuestión es la que le ha llevado al PSOE y a Unidos Podemos (a petición de la comunidad educativa) y posteriormente a ERC y Pdecat a levantarse de la mesa. El PP ha llevado una propuesta provocadora que consolida y amplía los recortes educativos: un 3,6% del PIB y que se traduciría en 5.000 millones de euros hasta 2025, condicionados a la participación de las comunidades autónomas, cuando se llevan recortados 9.000 millones durante la crisis; con esta propuesta no se volvería en 2025 ni a los niveles de gasto educativo de 2009. Estos partidos han hecho lo correcto al levantarse de un “paripé” de negociación. De esta forma, ha fracasado el intento de maquillar la LOMCE, pero ha triunfado la maniobra de distracción y la ley se ha seguido aplicando.

EL PACTO IRRENUNCIABLE

¿Es posible cambiar y mejorar el sistema educativo? ¿Es posible ponernos de acuerdo, la sociedad, la comunidad educativa, la clase política, los agentes sociales para consensuar un posible pacto educativo? La educación es una materia siempre controvertida en cualquier política gubernamental pues conlleva una carga ideológica profunda respecto a la visión que transmitimos a las futuras generaciones de lo que se considera el patrimonio común y de cómo se ha de construir la sociedad y la civilización humana.

El sector conservador no quiere abordar contenidos tan controvertidos como las causas que provocan la violación de derechos humanos, la pobreza o la desigualdad, ni que haya alusiones a los conflictos sociales y las desigualdades de nuestra sociedad. Para ellos es clave recuperar los “valores de toda la vida”, como la defensa de la iniciativa económica privada en la generación de la riqueza, el fomento del espíritu empresarial o la moralidad de los postulados de la iglesia católica que transmite la asignatura de religión católica, que esa sí debe estar en todos los centros como materia evaluable desde educación infantil. Sólo así consideran saldrá una juventud “formada, sumisa y recta”.

El sector neoliberal apuesta por externalizar los servicios educativos, privatizar la gestión de los centros educativos públicos o regalar el suelo público a sus empresas privadas para construir negocios educativos. Creen firmemente en su propio dogma: la gestión privada, que estimula la iniciativa espoleada por el lucro, gestiona mejor y de forma más eficiente que la gestión pública de los bienes y derechos colectivos.

El sector neoliberal defiende con entusiasmo aplicar la teoría de la competitividad darwinista a la educación. Así, los centros educativos tendrán que aprender a competir entre ellos, anunciando en el mercado de consumo su especialización y sus logros en los rankings que se publicitarán. Lógicamente los mejores centros, en este modelo selectivo darwinista, tenderán a desembarazarse de aquel alumnado que pueda poner en peligro su clasificación en el ranking: alumnado con diversidad, de minorías o con dificultades de aprendizaje. Los neoliberales están convencidos de que unos (los suyos) sirven para estudiar y otros para trabajar. A estos hay que derivarlos cuanto antes hacia el mercado laboral, pues atenta contra la eficacia dilapidar esfuerzos y recursos en quien “no quiere” o “no puede” aprovechar las oportunidades que se le ofrecen; a ellos se les destinará a los itinerarios basura o a una formación profesional

devaluada, como vías para expulsarles cuanto antes a un mundo laboral de precariedad, temporalidad y rotación.

En el fondo, la jugada es la segregación escolar para la reproducción del modelo social y cultural. Es lo que Paul Willis analiza en su libro *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera* (2017), con lo que el sistema educativo está logrando reproducir fielmente el sistema social con todas sus desigualdades, como si de un sistema de castas o de estamentos se tratase, a pesar de la igualdad teórica que las leyes y la Constitución dicen garantizar. La existencia de ese techo de cristal para la mayoría de la población de origen socialmente humilde es el mayor fracaso no ya de la escuela, sino de una sociedad que aspire a una mayor democratización y equidad social.

Es, por lo tanto, muy difícil hacer pactos educativos con quienes quieren reducir el período de enseñanza obligatoria, excluyendo a una parte de quienes han sido incluidos en el último medio siglo, utilizando para ello reválidas, itinerarios, especialización centros, etc. Es muy difícil hacer pactos educativos con quienes quieren reformular el principio de gratuidad de un derecho social como es la educación mediante el repago, los cheques, la deducción fiscal, la subida de tasas, etc. Es muy difícil hacer pactos educativos con quienes quieren consolidar y aumentar la diferenciación de dos redes de educación, recortando la educación pública y potenciando la privada, mediante la equiparación de la privada subvencionada, la cesión de suelo público a empresas privadas, etc.

Pero, ¿hay mínimos básicos que incluso los sectores neoliberales y neoconservadores podrían compartir? Sólo sería posible un pacto educativo si los sectores neoconservadores y neoliberales, en vez de tratar de imponer a golpe de decreto medidas contra la evidencia empírica de que dispone la comunidad científica internacional, se avinieran a acordar unos mínimos, líneas rojas básicas acordadas ya hace tiempo entre los profesionales y expertos del mundo educativo. Ello exige partir del concepto de bien común y una actitud decidida y firme de la izquierda. El ejemplo del Gobierno de Portugal es un claro ejemplo de cómo se puede apostar por la modernización del país fortaleciendo la red educativa pública, sin prácticamente conciertos, habiendo reducido el abandono escolar precoz desde el 41% en 2002 hasta el 13% en 2016 (Íñiguez, 2018, enero, 29).

Sería posible si se apuesta por la extensión, consolidación y reforzamiento de una red suficiente de centros de titularidad y gestión pública que garantice, en su extensión y oferta educativa, el derecho universal a la educación en todas las etapas educativas en condiciones de igualdad. Si se apuesta por una educación plural y crítica, laica, participativa, coeducadora, intercultural, inclusiva, compensadora de las desigualdades sociales y gestionada democráticamente. Que busque la calidad manteniendo la equidad, garantizando el derecho de todos y todas a aprender con éxito y obtener la titulación correspondiente, sea cual sea su procedencia social o cultural. Que, para ello, tenga recursos suficientes para atender de forma personalizada la diversidad del alumnado, lo cual implica una rebaja sustancial de ratios o de horas lectivas del profesorado, elementos que influyen poderosamente en las actuales tasas de abandono y fracaso escolar, como demuestran todos los estudios e investigaciones internacionales. El propio Consejo Escolar del Estado ha pedido la derogación del *Real Decreto-ley*

14/2012 que ampliaba las ratios un 20%, los horarios docentes a 20 períodos, las sustituciones no antes de diez días y otros recortes (Consejo Escolar de Estado, 2017).

Sería posible si se apuesta por una evaluación como estrategia de mejora y no como mera “medida de resultados” del alumnado para establecer rankings o clasificaciones de centros. Una educación cuyos contenidos sean científicos y sirvan para el desarrollo humano, dejando las enseñanzas confesionales fuera del currículo y del horario lectivo. Con una formación profesional ampliada y equitativa de todas las familias profesionales, en función de su rentabilidad social y no sólo de la rentabilidad inmediata de las empresas, no permitiendo prácticas que supongan convertir al alumnado en mano de obra barata. Diseñando una formación inicial que motive y fomente su autoridad profesional mediante la adquisición de estrategias de diálogo para convencer y de negociación para resolver conflictos. Con una gestión democrática y participada de forma efectiva por toda la comunidad educativa.

Sin olvidar un modelo de universidad pública que no esté supeditada exclusivamente a los intereses del mercado; donde la transferencia del conocimiento tecnológico financiado públicamente sea de dominio y servicio público; con una gestión democrática y participativa y con una financiación pública suficiente para garantizar un sistema de becas-salario y ayudas al estudio, que permita el acceso sin discriminación social.

Estos mínimos, si se quieren pactar, conllevarían inevitablemente en primer lugar paralizar y derogar la LOMCE y la reversión de los recortes, así como una ley de financiación del sistema educativo, que garantizara la suficiencia de recursos para afrontar las medidas planteadas, asegurando que se alcanzará el 7% del PIB en gasto público educativo en un horizonte temporal determinado.

Sólo así se podrá hacer realidad la mejora del sistema educativo y el derecho universal a una educación de calidad en condiciones de igualdad. El problema es que la corriente mayoritaria de los grupos políticos de la subcomisión del Pacto Educativo (PP, C's y parece que también el PSOE) no caminan en esa dirección. La ausencia de una negociación real, como están pidiendo las organizaciones y plataformas en defensa de la escuela pública, el oscurantismo y el sistema de decisiones impuesto tampoco lo facilita (Diario de la Educación, 2018, febrero, 6).

No se puede pactar abandonar la igualdad y la equidad; no se puede acordar una renuncia a la libertad de conciencia, frente a la imposición del adoctrinamiento religioso en la escuela. No se puede renunciar a una escuela pública gratuita, laica, democrática, participativa, que trate de asegurar el derecho a aprender con éxito de todos y todas. El pacto solo será posible si se piensa en el bien común, no en el mercado, en la educación como un derecho básico universal que solo se puede garantizar para todos y todas por la educación pública. Después de la falta de consenso que consiguió la LOMCE y el acuerdo alcanzado para su derogación, estamos en disposición de alcanzar un “pacto” desde abajo con las fuerzas políticas que defiendan este consenso de mínimos. La clave es recuperar el discurso de lo público y lo social, de la importancia estratégica de la educación para el futuro del país y hacer valer en el Parlamento la mayoría política que existe contra la peor ley educativa de la democracia. Pero no habrá cambio progresista en la educación española si no hay movilización social y política de las fuerzas de la

izquierda, como defiende Unidos Podemos. Es la única vía que puede hacer posible el pacto educativo necesario.

Referencias

Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013). *Propuestas para la Reforma de la Mejora de la Calidad y Eficiencia del Sistema Universitario Español*. Recuperado de: <http://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/web/descargas/propuestas-reforma.pdf>

Consejo Escolar de Estado (2017). *Informe 2017 sobre el estado del sistema educativo*. Recuperado de: http://ntic.educacion.es/cee/informe2017/i17cee_informe.pdf

Diario de la Educación. Redacción. (2018, febrero, 6). Podemos solicita al Congreso que las actas y votaciones de la subcomisión del Pacto sean públicas. *Diario de la Educación*. Recuperado de: <http://eldiariodelaeducacion.com/blog/2018/02/06/podemos-solicita-al-congreso-las-actas-votaciones-de-la-subcomision-del-pacto-sean-publicas/>

Efe/Público (2018, enero, 16). Podemos denuncia que el sistema de voto que propone el PP “impide la apuesta por la escuela pública”. *Público*. Recuperado de: <http://www.publico.es/politica/insta-pacto-educativo-mediante-consensos-mayoria-absoluta.html>

Íñiguez, B. (2018, enero, 29). El ministro de Educación de Portugal: “Apostamos por un solo modelo educativo, público y de calidad”. *La Voz de Galicia*. Recuperado de: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/renacer-portugal/2018/01/29/apostamos-solo-modelo-educativo-publico-calidad/0003_201801G29P8993.htm

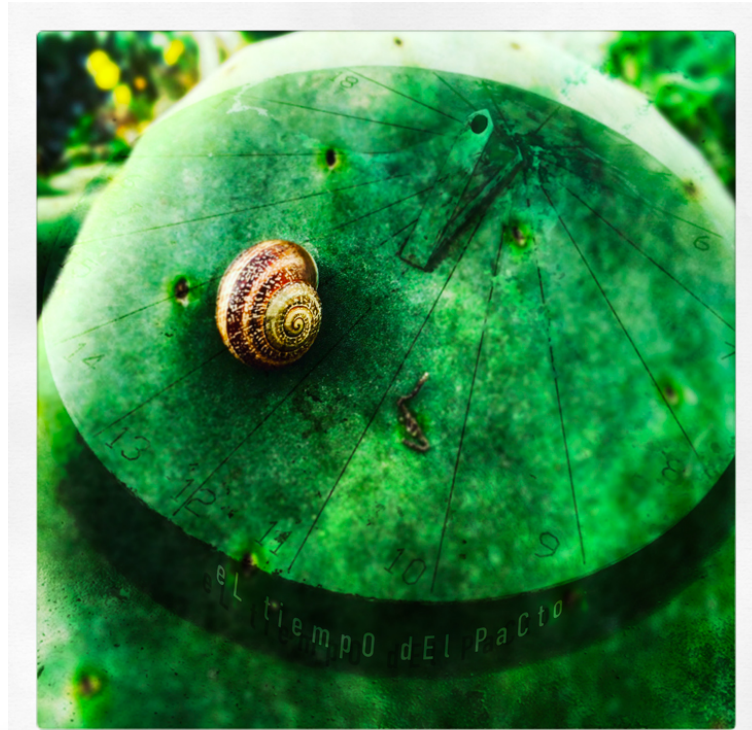
Marina, J.A., Pellicer, C. y Manso, J. (2015). *Libro Blanco de la Profesión Docente y su Entorno Escolar*. Recuperado de: <http://www.funciva.org/wp-content/uploads/2016/11/Libro-blanco-de-la-profesi%C3%B3n-docente.pdf>

Murillo, F. J., y Martínez-Garrido, C. (2018) Magnitud de la segregación escolar por nivel socioeconómico en España y sus Comunidades Autónomas y comparación con los países de la Unión Europea. *Revista de Sociología de la Educación*, 11(1), 37-58. Recuperado de: <https://www.cuartopoder.es/wp-content/uploads/2018/02/Magnitud-de-la-segregacion-escolar-por-nivel-socioeducativo.pdf>

Redes por una nueva política Educativa (2017). *Documento de bases para una nueva Ley de Educación. Acuerdo social y político*. Recuperado de: <https://porotrapoliticaeducativa.org/portfolio/documento-completo/>

STEs-intersindical (2018). *La Confederación de STEs-intersindical denuncia los acuerdos privatizadores a los que acaba de llegar la Subcomisión parlamentaria para el Pacto Educativo*. Recuperado de: <http://ustea.es/new/ustea-denuncia-los-acuerdos-privatizadores-a-los-que-acaba-de-llegar-la-subcomision-parlamentaria-para-el-pacto-educativo/>

Willis, P. (2017). *Aprendiendo a trabajar. Cómo los chicos de la clase obrera consiguen trabajos de clase obrera*. Tres Cantos, Madrid: Akal.



Entre la ilustración y el neoliberalismo: abrir el campo de lo posible para una praxis educativa

Between illustration and neoliberalism: opening the field of the possible for an educational praxis

Lucía Forcadell Aznar y Mara Socolovski Batista¹

Recibido febrero 2018

Aceptado abril 2018

Resumen

Este artículo es una invitación a pensar algunas de las cuestiones que plantea el texto de Fernández Liria, García Fernández y Galindo Ferrández (2017). A partir de un primer abordaje de la hipótesis principal, reflexionaremos sobre algunas cuestiones que emergen en los capítulos centrales. Nos aproximamos al campo educativo desde una visión compleja para reflexionar someramente sobre algunas de las concepciones que construyen el saber pedagógico y los efectos que de ellas se derivan. Dejamos a un lado otros contenidos abordados en la obra, como los procesos políticos que conducen a la privatización de los sistemas educativos o las implicaciones de estas políticas en la conformación de la institución universitaria, pues, aun cuando son merecedores de desarrollos teóricos, exceden los límites de este espacio de pensamiento. A propósito de los efectos mencionados, dialogamos con los planteamientos de los autores acerca de algunas prácticas educativas que nos llevan a cuestionar concepciones binarias sobre metodologías tradicionales y contemporáneas que construyen la praxis educativa y el saber pedagógico.

Palabras clave: Neoliberalismo, pedagogía, campo educativo, saber, metodología, praxis educativa.

Referencia:

Forcadell, L. y Socolovski, M. (2018). Entre la Ilustración y el neoliberalismo: abrir el campo de lo posible para una praxis educativa. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 139-145.

Abstract

This article is an invitation to think over some of the issues raised by the text (Fernández Liria, García Fernández y Galindo Ferrández, 2017). Based on a first approach to the main hypothesis, we will reflect on some of the issues that emerge in the central chapters. We approach the educational field from a complex viewpoint with the aim of briefly reflecting on some of the conceptions that construct pedagogical knowledge and the effects that derive from them. We leave aside other contents addressed in the book, such as the macro-political processes that lead to the neoliberalization of education systems or the implications of these policies in the conformation of the university institution, since, even though they are worthy of theoretical development, they exceed the limits of this space of thought. With regard to the above-mentioned effects, we engage in a dialogue with the authors' approaches about some educational practices that lead us to question binary conceptions about traditional and contemporary methodologies that construct educational praxis and pedagogical knowledge.

Key Words: Neoliberalism, pedagogy, educational field, knowledge, methodology, educational praxis.

¹ Lucía Forcadell y Mara Socolovski son profesoras de la Universidad de Zaragoza en la Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación.

La idea de que la neoliberalización de la escuela pública está sostenida por un discurso pedagógico-psicológico y sus mal llamados “científicos de la educación”, es la tesis central de *Escuela o barbarie. Entre el neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda* (Fernández Liria y otros, 2017). La finalidad no declarada de esta conspiración entre neoliberalismo y pedagogía, sostenida también por la izquierda política, tiene que ver con la devaluación de lo público y la construcción de una servidumbre laboral adaptada a las características de la actual economía de mercado. Frente a ello defienden una institución escolar fundamentada en los principios de la ilustración, poniendo en el centro la importancia de la instrucción, los contenidos, el saber crítico y la verdad como elementos necesarios para garantizar la igualdad social y una sociedad democrática, al hilo de corrientes que proponen reeditar aquella escuela en la actual realidad histórico-social.

REDEFINIR EL SABER PEDAGÓGICO EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN

Para dialogar con las ideas que en este libro se esgrimen debemos aclarar nuestro lugar de enunciación. Nos acercamos a la institución escolar desde el concepto de campo que acuñó Bourdieu (1997) y el uso metodológico que de este hace Martín Criado (2010). Este punto de partida nos lleva a asumir planteamientos como el que ya hacía Lerena (1983) respecto a la institución escolar: en ella van a convivir prácticas y discursos reproductores y emancipadores en un mismo tiempo histórico. La preeminencia de unos o de otros dependerá de las jugadas, relaciones y posiciones que se disputen entre los agentes. Este planteamiento nos conduce necesariamente a realizar un análisis complejo que tenga en cuenta las dinámicas históricas y las interrelaciones entre diferentes esferas sociales; un análisis que no reduzca el problema a una cuestión binaria en la que se enfrenten los tradicionales principios ilustrados con las lógicas neoliberales contemporáneas.

Los mecanismos que se utilizan desde las esferas de poder son sutiles y complejos, la supremacía del campo económico dominado por la ideología neoliberal excede el poder del discurso pedagógico, aunque este no escapa de las relaciones de influencia que aquel extiende. Sin embargo, trataremos de poner de manifiesto, en coherencia con nuestro posicionamiento previo, que los discursos y prácticas educativas provenientes del campo de la pedagogía que circulan, conforman y transforman la institución escolar no son tan homogéneos como pueda interpretarse a partir de algunas de las hipótesis que sostiene el texto. Numerosos autores pertenecientes a Facultades de educación ya han dado cuenta de la injerencia y de los efectos del neoliberalismo en la educación, y los cuestionan. En algunos de los números previos de esta revista encontraríamos un puñado de autores y de artículos relativos a este tema. De Vita (2012, p. 44) define la “pedagogía del capital” como un conjunto de posturas pedagógicas que realzan la concepción del intercambio y modelan el contexto escolar para la disposición de experiencias afines a tal concepción, “instruyendo a mayores y pequeños a través de su ideología-pedagogía”, y explora las posibilidades para creaciones sociales que resistan a esta pedagogía.

La mal llamada científicidad del discurso pedagógico que sirve como medio para emitir verdades es uno de los pilares objeto de crítica, sin embargo, también la científicidad de

la pedagogía es cuestionada por autores del campo que se aproximan al saber pedagógico desde otros lugares, planteando la necesidad de:

Asumir la insostenible ligereza de la pedagogía. Dado que en ella el hombre admite su no poder sobre el otro, dado que todo encuentro educativo es irreductiblemente singular (...) no puede –la pedagogía– (a menos que entre en contradicción con aquello en que se basa su acción) construir un sistema que le permita circunscribir su actividad dentro de un campo teórico de certidumbres científicas. Hay más: la noción misma de “doctrina pedagógica” no puede ser sino una aproximación consciente a su fragilidad y al carácter precario de sus afirmaciones. (Meirieu, 2007, p. 93)

Sin embargo, los autores cuestionan la cientificidad de la pedagogía, afirmando que “la propia idea de ciencia de Dewey carece del estatuto epistemológico necesario para fundamentar un discurso riguroso. Al respecto, refieren: “Según el eminente pragmatista «ciencia» significa (...) la existencia de unos métodos de investigación sistemáticos, que, cuando son aplicados a una variedad de hechos, nos permiten entenderlos mejor y controlarlos de una forma más inteligente, menos casual y menos rutinaria” (Fernández, García y Galindo, 2017, p. 147). No entraremos a valorar aquí si el concepto de ciencia de Dewey tiene o no estatuto epistemológico, sin embargo no podemos dar por válido dicho juicio, a partir de una cita descontextualizada. Más cuando el autor al que se hace mención ha dedicado gran parte de su vida y obra a reflexionar sobre la ciencia, la investigación, su enseñanza y su articulación en el campo educativo. En la misma obra de la que toman la cita, Dewey concluye que la función de la ciencia tiene que ver con: “la emancipación de los incidentes locales y temporales de la experiencia y la apertura de perspectivas intelectuales no obscurecidas por los lógicos de la abstracción, la generalización y la formulación de accidentes del hábito y la predilección personales (2004, p. 198).”

Beltrán Llavador (2006, p.11) considera que algunas derivaciones de la concepción de investigación en Dewey tienen que ver con “dar sentido” a nuestras acciones, no con carácter universal, sino en cada contexto y situación particular. Además agrega:

La investigación, ese inacabable movimiento de la razón humana, no trata de descubrir “la naturaleza de”, puesto que su principio de partida es, por el contrario, desnaturalizar hechos sociales. Dewey ya señalaba que: “La idea de que los hallazgos de la ciencia serían una revelación de las propiedades intrínsecas de lo últimamente real, de la existencia en general, no es más que una supervivencia de la vieja metafísica”². No habiendo nada de natural en el modo en que decidimos tramar nuestras relaciones.

Los atributos y procesos que Dewey otorga a su concepción de ciencia son mucho más amplios y complejos que los que devienen de la cita que los autores del libro utilizan para cuestionarlo.

² En el citado artículo el autor explora la obra de Dewey *En busca de la certeza*.

También se derivan cuestiones para reflexionar sobre otras finalidades de la ciencia que no tienen que ver con emitir verdades eficazmente universales. Estos discursos dan cuenta de unas-otras resistencias que se manifiestan dentro del campo de la pedagogía frente al discurso dominante hegemónico que los autores describen en el texto. Si bien consideramos necesario desvelar y subrayar los efectos de este discurso pedagógico hegemónico, tal como en algunos momentos realizan los autores, situar la totalidad del discurso pedagógico como el enemigo es caer en el mismo reduccionismo del que hace uso el neoliberalismo, puesto que, por un lado, en sociedades complejas la hegemonía capitalista fija significados y prácticas a través de múltiples canales –la cultura, y el lenguaje que los sujetos utilizamos para dar sentido al mundo y justificar nuestras prácticas, a través de los medios de comunicación de masas y de las relaciones de producción, entre otras instituciones. Por otro lado, enfrentar neoliberalismo-pedagogía con los principios de la ilustración es situarnos en un pensamiento binario que nos aleja de la mencionada concepción de campo, evitando ver el saber como un campo autónomo de relaciones sujeto a fuerzas –no sólo de aquellos que detentan espacios de poder, sino también de aquellas posibles aportaciones creativas y alternativas de los sujetos. Este tipo de pensamiento binario simplifica además la complejidad de lo social, pues intenta cosificar, cuantificar y dotar de validez a la configuración del pensamiento ilustrado que se sitúa como el bueno frente a un único enemigo, retomando la lógica del todo-nada en lugar de situar los razonamientos en función de unas coordenadas determinadas dentro del campo histórico-social.

No defenderemos aquí la primacía del saber pedagógico; este necesita de otras fuentes filosóficas, sociológicas y políticas para dotarse de herramientas que le permitan abordar sus objetos de estudio: conectar pensamiento y acción, re-pensar la experiencia y producir, desde la acción social, una tensión constante que pueda institucionalizar propuestas que cuestionen de forma compartida determinadas ideas o prácticas asumidas como verdaderas o válidas, y desarrollen otras. Pero para ello tal vez sea necesario reconocer aliados y articular saberes. El saber pedagógico se nutre del filosófico, sin embargo, situar a este último en el centro, tal como pudiera interpretarse a partir del texto, puede responder a una acción interesada que probablemente dificulta la tarea de rescatar y analizar rigurosamente prácticas educativas que permitan articular –en términos de Laclau y Mouffe (1987)–, desde la apertura de lo social, discursos contrahegemónicos que conduzcan a conformar una institución escolar en la que se formen ciudadanos autónomos y no una servidumbre de esclavos felices.

DE LAS METODOLOGÍAS SALVÍFICAS A LAS ILUSTRADAS. UN CAMINO QUE (RE)VUELVE SIN HACERSE CARGO DE LA REALIDAD HISTÓRICO-SOCIAL DE NUESTROS DÍAS

Otro de los temas objeto de crítica en este texto son las llamadas “metodologías salvíficas”. Tomaremos como ejemplo una de las citadas, el Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP), cuyos fundamentos teóricos constructivistas los autores atribuyen a los planteamientos de Dewey y Rousseau. También les atribuyen los discursos neoliberales que se extienden a través de organismos y políticas internacionales como el aprendizaje a lo largo de toda la vida, el aprendizaje cooperativo, las TIC, el aprendizaje competencial o el *coaching*, que son encajados como producto del pensamiento de Dewey a través de una interpretación de citas descontextualizadas. Si bien es cierto que también reconocen

la literalidad con la que se utilizan las palabras escritas de estos clásicos, trataremos de demostrar que las relaciones que establecen entre la pedagogía del capital y las obras de Dewey son, de nuevo, reduccionistas respecto a su pensamiento.

Convenimos con los autores en que muchas de las prácticas escolares que se hacen llamar innovadoras utilizan una retahíla de metodologías que tienen poco de emancipadoras. El discurso actual del ABP es un discurso que se incardina a la perfección con los principios neoliberales. Se vende todo como un pack, en el que se incluyen las TIC, la estructuración a partir de retos, el aprendizaje cooperativo, la educación emocional y una evaluación estandarizada en la que los atributos psicológicos del alumnado cobran un valor equiparable a los aprendizajes realizados. Y todo ello decorado con citas de autores como Freire que enarbolan la emancipación. Los autores recogen una concepción similar del ABP: “Implica formar equipos integrados por personas con perfiles diferentes, áreas disciplinares, profesiones, idiomas y culturas que trabajan juntos para realizar proyectos para solucionar problemas reales” (Fernández, García y Galindo, 2017, p. 197). Esta concepción del ABP es a nuestro juicio criticable porque entra en contradicción con los principios en los que dice sustentarse, en cuanto que supone estandarizar un proceso y cosificar la metodología como un producto que se puede aplicar en contextos diversos dada su ‘evidencia científica’. Rivas (2017, p. 3) considera que esto supone la neoliberalización de la enseñanza: “Centrar el discurso en la gestión y no en lo educativo, convirtiendo a la docencia en algo empaquetado y conformado de antemano, alejado del conocimiento y de toda posibilidad reflexiva”. Pero, ¿qué hay de los planteamientos de Dewey en estas concepciones contemporáneas del ABP o de otras metodologías salvíficas? Partir de problemas reales o seleccionar contenidos observables del entorno no es una práctica que vaya en contra de una enseñanza emancipadora y crítica. Pero en el momento en que una metodología se convierte en un producto y se vende bajo el mantra de la mejora del rendimiento y la excelencia, necesariamente se descontextualiza, y pierde su carácter emancipador.

Si bien los autores desvelan en parte la intencionalidad y los efectos del discurso hegemónico que subyace a las metodologías de moda, su argumentación resulta cuestionable en tanto que cae en el mismo reduccionismo simplista del neoliberalismo, al subordinar las pedagogías a la utilización que hace el neoliberalismo de ellas. El neoliberalismo suele apropiarse de aquello que puede resultar emancipador o democrático socialmente para usarlo en su provecho. Por ello, desde instituciones con cierto poder e impacto global, se promueven discursos que transforman unas prácticas educativas que podrían ser emancipadoras, dándoles una dirección y unos objetivos que resultan útiles a las necesidades del sistema productivo. Se mutilan las pedagogías alterando los fines y simplificando las teorías en las que supuestamente se sustentan.

En el marco de la crisis de legitimidad del pensamiento, muchos sujetos se ven seducidos por los titulares de los grandes clásicos de superficial comprensión, fácil aplicación y feliz autocomplacencia, y se suman a prácticas neoliberales, sin darse cuenta de que, a falta de un posicionamiento crítico, los fines impuestos externamente que persiguen dichas prácticas no son emancipadores. Por ello, en parte se utilizan los nombres de algunos clásicos de la pedagogía a partir de los cuales resulta mucho más fácil sumar adeptos. De ahí la necesidad de reivindicar y hacer una “ciencia pedagógica” que retome algunos de los planteamientos deweynianos ya mencionados: que no hay

nada de natural en el modo en el que decidimos tramar nuestras relaciones y por tanto “debemos de tratar de mostrar la relación entre los distintos aspectos que componen la realidad, de modo que ésta sea cada vez más «decible» y que nuestras actitudes, decisiones y acciones sean argumentables y defendibles públicamente” (Beltrán, 2006).

Las propuestas de los autores en los capítulos centrados en la pedagogía caen en la misma simplicidad que atribuyen (y atribuimos) al discurso neoliberal, en tanto que se centran en reivindicar otras metodologías que ahora se adjetivan como tradicionales, como la clase magistral, o la instrucción con más contenidos. La pedagogía tiene que aceptar que “la trasmisión de saberes y conocimientos no se realiza nunca de modo mecánico y no puede concebirse en forma de una duplicación de idénticos como la que va implícita en muchas formas de enseñanza” (Meirieu, 2007, p. 77). Es necesario asumir que el éxito en el uso de una metodología es tan contingente y precario como lo es su propia aplicación pues depende de variables humanas incontrolables e irrepetibles en cada contexto. La clase magistral o la preeminencia de los contenidos son tan susceptibles de ser contrahegemónicas y emancipadoras como adoctrinantes, tal y como lo han sido en numerosas ocasiones de nuestro pasado reciente. De igual modo nos preguntamos: ¿tienen el ABP o la cooperación necesariamente una intencionalidad económica y de intercambio?, ¿se inscriben en la lógica que apuntan, en una educación emancipadora o en los principios del mercado? Consideramos que son susceptibles de tener una intencionalidad inscrita en el proyecto neoliberal y de ser adoctrinadores, en tanto que el neoliberalismo tiende a apropiarse de palabras biensonantes y darles un significado, ya que mediante los discursos se contribuye a producir un sentido común dominante que naturaliza una determinada forma de estar en el mundo. Pero también son susceptibles –igual que la clase magistral– de conectar el contexto con la acción educativa y producir prácticas y sujetos autónomos que se resistan a la pedagogía del capital.

El saber pedagógico que defendemos, articulado con otros, puede dotarnos de una posición y un conocimiento que nos permita desechar lo que nos es vendido como un producto cerrado y eficaz para alcanzar unos fines que son dictados desde otros campos. Dicho saber también es una oportunidad, como todo espacio de pensamiento y producción humana, de abrir el campo de lo posible, de explorar sus grietas y navegar sobre el magma de significaciones para erigirnos como sujetos activos, dadores de sentidos y significados.

Por tanto, nuestra tarea como agentes del campo de la educación no tiene que ver tanto con criticar una u otra metodología, sino con desvelar las concepciones sociales y humanas que hay detrás de determinados discursos y prácticas que se están tornando hegemónicos. Tampoco creemos que el debate se tenga que centrar en la pedagogía como un campo de producción del saber enfrentado a la filosofía. Ambos supuestos desvían el debate de cuestiones que consideramos relevantes en la configuración de la escuela pública como una institución democrática y de las que ahora nadie habla porque tienen un fuerte componente político, como son la selección de contenidos o los propios fines. Se hace necesario reconocer lo político, asumir el conflicto, desterrar la idea de que nos encontramos en un campo en el que la neutralidad es posible y promover la

deconstrucción de lo establecido para alzarse con los puntos de fuga que permitan repensar una práctica situada en sus coordenadas histórico-sociales, descartando la pretendida objetivación de “el” saber, que unos y otros reclaman.

Referencia principal

Fernández Liria, C., García Fernández, O. y Galindo Ferrández, E. (2017). *Escuela o barbarie. Entre el neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda*. Madrid: Akal.

Referencias

Beltrán, F. (2006). John Dewey y la Relevancia del Trabajo Escolar en Investigación del Profesorado. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 25, 64-76.

Bourdieu, P. (1997). *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.

De Vita, A. (2012). *La creación social. Relaciones y contextos para educar*. Barcelona: Laertes.

Dewey, J. (2004). *Democracia y educación*. Madrid: Morata.

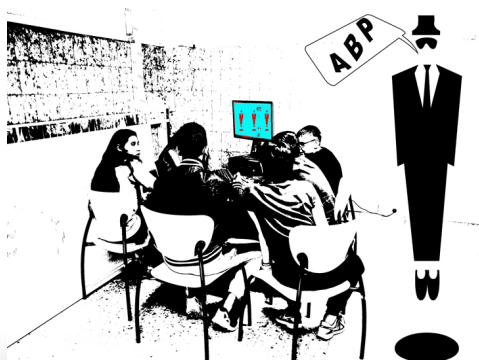
Laclau, E. y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista, hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI.

Lerena, C. (1983). *Reprimir y liberar*. Madrid: Akal.

Martin Criado, E. (2010). *La escuela sin funciones*. Barcelona: Bellaterra.

Meirieu, Ph. (2007). *Frankenstein educador*. Barcelona: Laertes.

Rivas, I. (2017). Descolonizar la investigación educativa. *Novedades Educativas*, 317, 72-77.



Una lucha por desnaturalizar la educación para la ciudadanía. A propósito de mi tesis doctoral

A Struggle to Denature Citizenship Education

Marta Estellés Frade
Universidad de Cantabria

Recibido enero 2018
Aceptado abril 2018

Resumen

La próximas líneas pretenden, más que hacer justicia al contenido de la tesis doctoral de la autora, retratar sucintamente la pelea que ha supuesto contra sí misma su propia confección. No tanto por las condiciones objetivas sino por otra clase de resistencias subjetivas: aquellas que rehuyen desnaturalizar lo que se da por sentado. Una, de entrada, no se espera que la mayor dificultad a la que se enfrenta con una tesis sobre *educación para la ciudadanía* radique precisamente en desvelar los presupuestos sobre los que esta expresión descansa. Mas, cuestionar la veracidad y la legitimidad de la misma acabó siendo la clave principal de la investigación cualitativa llevada a cabo con un grupo de profesores y profesoras del Grado de Educación Primaria de la Universidad de Cantabria. Gracias a ello, se pudo intuir algo mejor hasta qué punto la educación para la ciudadanía en la formación inicial del profesorado oscila entre idealizaciones y tradiciones.

Palabras clave: tesis doctoral, educación para la ciudadanía, ciudadanía, educación democrática, formación inicial del profesorado, enseñanza universitaria.

Referencia

Estellés Frade, M. (2018). La lucha por desnaturalizar la educación para la ciudadanía. A propósito de mi tesis doctoral. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 147-152.

Abstract

More than to do justice to the content of the author's doctoral dissertation, this paper attempts to portray briefly the fight against herself that has implied its development. Not because of objective conditions, but because of other kind of subjective resistances: those that refuse to denaturalize what is taken for granted. One does not expect the greatest difficulty in doing a thesis on citizenship education is unveiling the assumptions on which this expression rests. Yet, questioning the veracity and legitimacy of this concept was precisely the main key of the qualitative research carried out with a group of teacher educators of the Primary Education Degree at the University of Cantabria. Thanks to this, it was possible to better understand the extent to which citizenship education in initial teacher training is caught between idealizations and traditions.

Key words: doctoral dissertation, citizenship education, citizenship, democratic education, initial teacher training, university teaching.

Imagino que una tesis doctoral siempre supone una pequeña lucha. En mi caso, no puedo decir que por las condiciones: el tema me apasionaba, mi director –y esto lo digo de corazón– no podía ser mejor, tuve una beca pre-doctoral para dedicarme a tiempo completo y, a modo de guinda, conté con un tribunal excepcional del que atesoro muy valiosos comentarios. Más bien, la pelea ha sido conmigo misma.

Para ser sincera, tardé bastante en darme cuenta de que la primera trampa a la que me enfrentaba con una tesis sobre educación para la ciudadanía estaba precisamente en los presupuestos sobre los que esta expresión descansaba. Debí haber atendido antes a la recomendación de Lerena (1983): “si se quiere empezar por el principio, el principio son las palabras [...] la palabra *educación* no dice la verdad” (p. 9). Quizás así no me hubiera costado tanto entender que la *educación para la ciudadanía* tampoco.

El comienzo de esta tesis coincidió con el último aliento de una década prolífica en investigaciones, proyectos e iniciativas gubernamentales que proclamaban a los cuatro vientos las bondades de una educación para la ciudadanía democrática y que yo –ilusa de mí– también pregonaba a menor escala. El primer jarro de agua fría fue advertir que buena parte de los informes oficiales y publicaciones al respecto aprovechaban la evidencia empírica de una creciente apatía política para exhibir su mejor remedio: el desarrollo de las competencias cívicas. Todo ello *como si* esa educación incrementara realmente los niveles de participación política. *Como si* el resultado de tal acción educativa fueran sujetos políticos racionales embriagados de destrezas y compromisos. O *como si* esa educación fuera el nuevo bálsamo para combatir las amenazas que acechan a las democracias “avanzadas”.

El segundo fue la dificultad para encontrar, entre tanta palabrería vacía y felices consensos, investigaciones que indagaran qué ocurre verdaderamente en las aulas. La *educación para la ciudadanía* y el campo semántico con el que se la identifica (democracia, valores, participación, compromiso, pensamiento crítico, etc.) ocultan el carácter político de su esencia y su presencia en las agendas educativas mundiales. No hay formas inmaculadas de entender la educación ciudadana. De ahí que lo que finalmente sucede en las prácticas educativas, el retrato inevitable de la acción, tenga tanto interés. Empero, el análisis de las prácticas docentes a la hora de educar para la ciudadanía no ha estado precisamente en el meollo de la investigación educativa reciente, más preocupada por definir y precisar en qué *debería* consistir esa intachable educación cívica que por conocer *cómo* se está llevando a cabo *de facto* en Infantil, Primaria y Secundaria (lo cual no sorprende a la vista del recalcitrante idealismo pedagógico que envuelve al vocablo). Algo similar ha ocurrido en las instancias de formación inicial del profesorado. Tras la aprobación de la polémica asignatura, por un lado, y la incorporación de esta demanda en la reforma que condujo a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior, por otro, se aceleró su receptividad en los planes de estudios de las Facultades de Educación. Hasta el punto de que la mayor parte de programas de formación inicial del profesorado en las universidades españolas incluyen, entre sus finalidades declaradas, la de formar docentes profesionalmente capacitados para educar en la ciudadanía. Sin embargo, poco se sabe todavía sobre

cómo los profesores de Magisterio preparan a sus estudiantes para formar a sus futuros alumnos y alumnas como ciudadanos y ciudadanas.

Mi intención con esta tesis era abordar modestamente esta cuestión con una investigación cualitativa circunscrita a la Universidad de Cantabria (UC). En concreto, el propósito era conocer las percepciones de un grupo de docentes del Grado de Educación Primaria de la UC acerca de la educación ciudadana y su quehacer en las aulas.

Para dar respuesta a la primera cuestión, entrevisté a nueve docentes preocupados por formar a sus estudiantes para la educación ciudadana desde sus materias universitarias.¹ Tomé como punto de partida diversos estudios anglosajones precedentes (Anderson et al., 1997; Davies, Gregory, & Riley, 1999; Evans, 2006; Faden, 2012; entre otros) tanto para el diseño como para el análisis de dichas entrevistas y partí de la misma premisa que ellos. A saber: que lo que entendemos por “ciudadanía”, “democracia” o “educación cívica” no es algo neutral, sino que responde a distintas posturas axiológicas e ideológicas que tienden a inspirar prácticas educativas de distinto pelaje. De ahí que en ambos casos destináramos buena parte de nuestros marcos teóricos a revisar distintas conceptualizaciones de la democracia o la ciudadanía (como los modelos clásicos comunitaristas, liberales o republicanos) para, a posteriori, identificar en las palabras de los docentes indicios de unas u otras posturas filosófico-políticas. Esta incursión primigenia tuvo su interés porque me permitió identificar, por decirlo *grosso modo*, visiones más republicanas, otras más liberales, etc. Pero de la mano de Ariely (2008) y Kahneman (2012), no tardé en darme cuenta de que en realidad había analizado los discursos de los profesores y profesoras en términos en exceso racionales. Es decir, me había centrado demasiado en los énfasis explícitos y en criterios lógicos como la coherencia o la consistencia. Había caído de nuevo en los presupuestos que la *educación para la ciudadanía* encerraba (en este caso, en esa idea del sujeto político racional).

Cuando las representaciones de los docentes dejaron de ser para mí el producto acabado de ejercicios deliberados –o cuando ya no pude engañarme más–, se hizo evidente la necesidad de prestar también atención a los sobreentendidos, códigos implícitos y disposiciones que escapaban a su conciencia y voluntad individual. Pero, ¿cómo adentrarse en ese sustrato tácito?, ¿cómo explorar esa dimensión más latente de nuestras representaciones? Con esa dosis de ansiedad que la incertidumbre despierta, me dejé guiar por las lecturas de Lakoff (2007; Lakoff & Johnson, 1986) y Lizcano (2006) y opté por analizar ciertos tropos del lenguaje, menos sujetos al control consciente de los hablantes (metáforas, metonimias...), que aparecían en las entrevistas. Resultó que las múltiples expresiones metafóricas emergentes desvelaron asociaciones e imágenes tácitas, no pronunciadas, muy distintas a las opiniones verbalizadas extraídas del análisis

¹ La selección de los participantes se llevó a cabo a través de un muestreo intencional, pues se pretendía elegir a aquellos profesores y profesoras presumiblemente más interesados en educar para la ciudadanía. Con el fin de identificar a este profesorado, se analizaron las guías docentes de todas las asignaturas del Grado de Educación Primaria de la UC. Fueron finalmente nueve los docentes que cumplían los requisitos estipulados (interés manifiesto en sus guías por la educación para la ciudadanía y ser responsables de la asignatura correspondiente) y los nueve aceptaron colaborar en esta investigación.

de contenido anterior. Gracias a esta “segunda mirada”, pude identificar un acervo de creencias implícitas compartidas (como la idea de la salvación social a través de la escuela, la idealización del consenso y los cambios sociales, el mito de la transferibilidad de las competencias personales a la resolución de problemas cívicos, la visión del conocimiento como algo dado, etc.) cuya condición evidenciaba que excedían los productos del pensamiento puramente individual. Y lo más interesante: que tales presuposiciones eran asumidas incluso por defensores de muy diversas posturas ideológicas. Así, las grandes diferencias en los modos expresos de entender la educación, la ciudadanía y la democracia se desdibujaban. Me acercaba a lo que Romero (2014) denominaba “lo obtuso”: “aquello más insondable que lleva a los enemigos declarados a compartir cama, acaso sin advertirlo” (p. 5). Y, leyendo a Bourdieu (1999), no fue muy difícil advertir que la falta de cuestionamiento de estas creencias compartidas presentaba como neutral aquello que en realidad también encubría relaciones de poder (v.g., la individualización del riesgo social que se oculta tras la aparentemente inocente idealización de la educación para la ciudadanía). Se imponían, de este modo, divisiones y jerarquías implícitas con profundas implicaciones de dudosa consideración democrática.²

Para el análisis de las prácticas educativas, acudí de observadora a cuatro asignaturas del Grado de Educación Primaria durante un mes a cada una y recopilé información de sus guías docentes, programas y materiales didácticos. Constaté, como se podía intuir, que no siempre se corresponde lo que se pretende a través de la educación para la ciudadanía y lo que verdaderamente ocurre en la aula. Menos esperado fue descubrir, sin embargo, que si la comparación se realizaba entre los resultados obtenidos en el análisis de los presupuestos y los resultados extraídos del estudio de las observaciones, dicha distancia era en realidad mucho más reducida. Es decir, se detectó una mayor conexión entre las presuposiciones tácitas halladas en las entrevistas y las experiencias de aprendizaje ofrecidas (u omitidas) a los estudiantes.³ De modo que muchos de esos supuestos soterrados e inferencias colectivas determinaban también en buena medida las decisiones prácticas que tenían lugar en las aulas. Su capacidad para configurar a un nivel escasamente consciente las representaciones y prácticas profesionales de estos docentes ponía en evidencia los puntos débiles de cualquier propuesta de educación cívica basada en la noción del “ciudadano desapasionado” (Marcus, 2002). Esto es, la idea de un ciudadano como sujeto político racional, permanentemente activo y no contradictorio, cuyas características esenciales pueden ser aprendidas por los

² Esto se puede observar, por ejemplo, en una “metáfora orientacional” que apareció de forma recurrente en varias entrevistas y que situaba la formación académica pura, el conocimiento desinteresado, las competencias inmaculadas, arriba, y el terreno conflictivo, controvertido e interesado de la política, abajo. Esto es, arriba lo puro (lo indiscutible y consensuado, la virtud, que nos deja a los docentes libres de toda sospecha) y abajo lo susceptible de ser degradado, lo prosaico, lo manchado y comprometedor de las controversias públicas. Bajo esta lógica, no extraña que se ubicara la educación para la ciudadanía *deseable* en la confortable torre de marfil del conocimiento académico, pretendidamente neutro y desinteresado, que la mantiene alejada de los problemas sociales concretos, de los asuntos públicos controvertidos y, en definitiva, del “embarrado” terreno de la acción política y social.

³ Por citar un ejemplo al hilo de la nota anterior, el tratamiento de cuestiones públicas controvertidas en el aula resultó difícil de incorporar a su labor diaria, en consonancia con la asociación implícita de la política con algo “sucio” o “manchado”.

estudiantes tras un proceso pedagógico guiado. Esa visión idealizada de la educación ciudadana desestimaba la importancia de las formas automáticas de pensamiento y las resistencias a la revisión crítica y al cambio que ejercen las identidades individuales y colectivas. Pero supuso un golpe aún mayor entender que esas perspectivas idealizadas no sólo pasaban por alto las barreras subjetivas de los estudiantes, sino también otras de carácter objetivo, toda vez que constituían invitaciones al voluntarismo docente y la naturalización del currículum escolar. No me sorprendió entonces que esos enfoques, además de ocultar las pugnas de poder implicadas en su configuración, acabaran resultando a la postre excesivamente imprácticos.

Ahora, cada vez que preguntan por el dichoso *so what?* que tanto ansían las revistas anglosajonas, tan sólo se me ocurre decir que esta tesis doctoral aporta alguna razón para extrañar los sobreentendidos tácitos que yacen inadvertidamente en el relato de la educación ciudadana. Que no supone más que *empezar por las palabras*.

Referencia principal⁴

Estellés Frade, M. (2017). *La educación para la ciudadanía en la formación inicial del profesorado: entre idealizaciones y tradiciones*. (Tesis doctoral. Universidad de Cantabria, España). Recuperado de <https://repositorio.unican.es/xmlui/handle/10902/12452>

Referencias

Anderson, C., Avery, P.G., Pederson, P.V., Smith, E. S., & Sullivan, J.L. (1997). Divergent perspectives on citizenship education: A Q-method study and survey of social studies teachers. *American Educational Research Journal*, 34(2), 333-364.

Ariely, D. (2008). *Predictably irrational: The hidden forces that shape our decisions*. New York: HarperCollins.

Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.

Davies, I., Gregory, I., & Riley, S.C. (1999). *Good Citizenship and Educational Provision*. London/New York: Falmer Press.

Evans, M. (2006). Educating for Citizenship: What Teachers Say and What Teachers Do. *Canadian Journal of Education*, 29(2), 410-435.

⁴ Tesis dirigida por Jesús Romero Morante. Defendida el 2 de noviembre de 2017 en el Departamento de Educación de la Universidad de Cantabria, obteniendo la calificación de Sobresaliente Cum Laude. El tribunal estuvo formado por el Dr. Alberto Luis Gómez de la Universidad de Cantabria, el Dr. Francisco F. García Pérez de la Universidad de Sevilla y la Dra. M^a João Barroso Hortas del Instituto Politécnico de Lisboa.

- Faden, L.Y. (2012). Teachers constituting the politicized subject: Canadian and US teachers' perspectives on the 'good' citizen. *Citizenship Teaching & Learning*, 7(2), 173-189.
- Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Debate.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.
- Lakoff, G., & Johnson, M. (1986). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Lerena, C. (1983). *Reprimir y liberar: Crítica sociológica de la educación y de la cultura contemporáneas*. Madrid: Akal.
- Lizcano, E. (2006). *Metáforas que nos piensan: Sobre ciencia, democracia y otras poderosas ficciones*. Madrid: Ediciones Bajo Cero.
- Marcus, G.E. (2002). *Sentimental Citizen: Emotion in Democratic Politics*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Romero, J. (2014). Conocimiento escolar, ciencia, institución y democracia. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(21). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n21.2014>



Contra el neoliberalismo académico. A propósito de la tesis doctoral de M. E. Martín Valdunciel

Against Academic Neoliberalism. About the doctoral thesis of M.E. Martín Valdunciel

Pedro López López
Universidad Complutense

Recibido marzo 2018

Aceptado abril 2018

Resumen

La reciente tesis doctoral de María Engracia Martín aborda el impacto de la influencia del discurso neoliberal norteamericano en el ámbito académico y, más concretamente, en el bibliotecario, a finales del siglo XX. Esta situación está vinculada a la reciente mutación del Capitalismo que sitúa el conocimiento y la informática como creadores de valor. Este enfoque llega al ámbito español en los primeros años del XXI, al mismo tiempo que en Europa. La naturalización de conceptos como el de “sociedad de la información”, “aprendizaje permanente” o “sujeto emprendedor” constituye un discurso hegemónico sobre la alfabetización informacional como eje fundamental en la formación de usuarios de biblioteca. La importancia de la tecnología y el uso de métodos de gestión empresarial están llevando a un predominio del criterio de eficiencia y rentabilidad económica, que excluye otros discursos, mientras contradice su premisa inspirada en el interés común y el fortalecimiento de la esfera pública.

Palabras clave: Capitalismo cognitivo; Plan Bolonia; Alfabetización informacional; Neoliberalismo; Economías basadas en el conocimiento; Biblioteconomía.

Referencia

López López, P. (2018). Contra el neoliberalismo académico. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 153-159.

Abstract

The recent María Engracia Martín doctoral thesis approaches the impact of the neoliberal discourse in the Academia, and more specifically, in the Library and Information Science field at the end of the Twentieth Century. This situation is linked to the recent mutation of Capitalism that places knowledge and information technology as creators of value. This perspective was introduced in Spanish Academia in the early years of the 21st Century, at the same time as in the rest of Europe. The familiarization with concepts such as the “information society”, “lifelong learning” or “entrepreneurship”, a hegemonic discourse on information literacy is constituted as a fundamental axis in the training of library users. The importance of technology and the use of business management is leading to the dominance of the profitability and efficiency criteria, excluding other discourses, while contradicts the premise based on common interest and the strength of the public sphere.

Keywords: Cognitive Capitalism; Bolonia Plan; Information Literacy; Neoliberalism; Knowledge-based Economies; Librarianship.

María Engracia Martín Valdunciel es una veterana bibliotecaria de la Universidad de Zaragoza que lleva ya unos cuantos años desarrollando una línea crítica de pensamiento en el marco de lo que suele entenderse como *capitalismo cognitivo*, y más concretamente en el ámbito de la Biblioteconomía, su campo profesional. Actualmente es directora de la biblioteca de la Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación de dicha universidad. Trabajos como: *¿Es neutral el discurso de la neutralidad? Una aproximación crítica al discurso hegemónico* (2013a), *Pertinencia de la teoría crítica en el campo de la Biblioteconomía y la Documentación para trascender el pragmatismo y la neutralidad* (2013b) o *La universidad-empresa en el capitalismo cognitivo* (2014), entre otros que critican el modelo impuesto de propiedad intelectual, la deriva mercantilista de la universidad y de la educación en general, etc., avalan esta progresión de su línea de pensamiento que en 2017 ha desembocado en la presentación de su magnífica tesis doctoral bajo el título *De la formación de usuarios a la alfabetización informacional: sociogénesis de un discurso bibliotecario en España (1999-2015)*.

La doctora Martín Valdunciel conoce bien el medio académico y no se dejó seducir en su momento por los cantos de sirena del llamado Plan Bolonia, esa especie de reconversión industrial de la universidad destinada a ponerla de rodillas para satisfacer las exigencias y/o caprichos empresariales, un auténtico *golpe de estado*, como denominó al proceso C. Fernández Liria, un desmantelamiento de la universidad disfrazado de revolución pedagógica (José L. Pardo), la emergencia de una *sinistra necesidad del caos* (Fuentes, 2005) que justificara la degradación educativa que el discurso informacional posmoderno está apoyando.

Si no bastaba con la neolengua destinada a anestesiar la crítica (a este respecto, la doctora Martín Valdunciel anexa un glosario de términos muy útil, aclarando cómo términos que la RAE define de una manera, el tinglado *managerial* retuerce el significado para facilitar la ceremonia de la confusión), la coartada perfecta en España, como apunta Fuentes es el recordatorio de “nuestro pasado político” y de la “universidad franquista”, un buen cebo para desactivar la resistencia a las reformas que se han perpetrado en nombre de la *modernización* de la universidad, porque a ver quién es el (o la) valiente que quiere aparecer como defensor(a) de la *universidad franquista*. Por eso, en el glosario que se adjunta a la tesis, Martín Valdunciel aclara que el término *emprendedor* “es un individuo que hace de sí una empresa”, y que la promoción de esa figura “es paralela a la relegación de la imagen del asalariado y a procesos de vaciamiento del Estado social” (2017, p. 496). Ya podemos imaginar a qué llevan los nuevos significados atribuidos a palabras como *excelencia*, *competencia* o *flexibilidad*, para las que el diccionario de la RAE parece haber quedado obsoleto, desplazado por el empuje de tanto emprendimiento.

Una cita que toma la autora de Lyotard (2000, p. 94) es reveladora de dónde hemos llegado en la universidad, y en la enseñanza en general:

La pregunta, explícita o no, planteada por el estudiante profesionalista, por el Estado o por la institución de enseñanza superior, ya no es: ¿eso es verdad?, sino ¿para qué sirve? En el contexto de mercantilización del saber, esta última pregunta, las más de las veces significa: ¿se puede vender? Y en el contexto de argumentación del poder: ¿es eficaz?

La cita revela bien cómo el sistema educativo, y la universidad en particular, se ha convertido en un mercado en el que comprar competencias/habilidades/destrezas que luego puedan venderse en el mercado laboral.

La sustancia de la tesis está en el análisis ideológico del discurso informacional, así como en el análisis de la construcción de este discurso en el campo biblioteconómico. Respecto a este, Martín Valdunciel señala que “las prácticas discursivas bibliotecarias, eminentemente técnicas y burocráticas, han evolucionado hacia el *management* de la eficiencia en los marcos posmodernos del capitalismo tardío”. De esta manera, el paradigma dominante “concibe la biblioteca como un ámbito eminentemente tecnológico en el que se ha de perfilar al consumidor y “cliente” para estudiar sus necesidades y adecuarse a ellas buscando su satisfacción. Es decir, podría enmarcarse en el paradigma tecno-economicista profusamente extendido a partir de las prácticas político-económicas del neoliberalismo”.

Y aquí salta ya la ideología neoliberal. Ahora, la biblioteca universitaria, campo profesional de nuestra doctora, forma parte ya de instituciones mediatizadas para competir en un mercado global. La biblioteca, como otros servicios e instituciones, tiene que justificar su eficacia económica mostrando sus rendimientos. Naturalmente, una ideología que en ningún momento puede confesarse, sino que se encubre con el manto de la objetividad y neutralidad del conocimiento, un conocimiento supuestamente validado científicamente, con todo lo que la ciencia tiene de poder legitimador. Tanto cuenta el competir que, citando de nuevo a Lyotard, Martín Valdunciel pone de relieve el cambio de rol que el capitalismo cognitivo reserva para la universidad: “Las universidades y las instituciones de enseñanza superior son de ahora en adelante solicitadas para que fuercen sus competencias, y no sus ideas” (*Op. Cit.*, p. 90). Incidiendo en las prácticas discursivas bibliotecarias, la autora declara que están alineadas con la lógica cultural del capitalismo tardío, frente a posiciones “modernas” que apoyan la idea de la información como bien público. Lógica de mercado frente a lógica emancipadora, podríamos resumir.

En cuanto a la noción de alfabetización informacional (*Information Literacy*), surge a partir de la explosión y extensión de las tecnologías de la información y la comunicación. Siguiendo con el desvelamiento de la matriz ideológica subyacente, la autora cita los trabajos de Beatty, en los que se analiza el marco de la alfabetización informacional a través de dos metáforas que apoyan el nuevo discurso: las nociones de ecosistema informacional y de mercado de la información. La primera aparenta inocuidad y neutralidad, parte de un marco orgánico y de la construcción social de la supervivencia, y vendría a decirnos que el que se adapta al ecosistema sobrevive. Tal metáfora naturaliza un proceso social, por lo que se entiende que tal proceso es inmodificable, subrayando a partir de aquí la idea de adaptación al cambio. Igualmente, la noción de mercado de la información se presenta como un *medio natural*, por lo que no cabe el cuestionamiento.

En tal *medio natural* se va a construir el *homo oeconomicus* del capitalismo actual, un sujeto que no se construye ya como ciudadano, sino como productor/consumidor.

En la segunda parte, la autora introduce jugosas reflexiones sobre el capitalismo cognitivo con su corolario de gestión empresarial, sobre la mercantilización y privatización del conocimiento, sobre la noción de sociedad de la información y sobre el *capitalismo académico*. El capitalismo cognitivo surge como resultado de la inviabilidad de las condiciones que estaban presentes en el capitalismo industrial o fordista. Se pasa del valor-trabajo al valor-saber, un valor que carece de materialidad, nos dice; la producción de valor surge crecientemente a partir del uso de la información y el conocimiento, sin que desaparezca, por supuesto, la producción material. En este cambio, las relaciones entre economía, educación y trabajo sufren una remodelación. Un aspecto relevante en este nuevo capitalismo es la extensión de la infraestructura de redes, necesaria para la circulación de los flujos de información y el consiguiente crecimiento de la economía. Aparejado a esto, las industrias de la comunicación e información participan y, por añadidura, legitiman el nuevo orden mundial y se autovalidan. Elemento imprescindible para la globalización, la deslocalización y la virtualización de la producción, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitan la desregulación de los capitales y el crecimiento desmesurado del capital financiero, potenciando una economía especulativa resultante que desestabiliza la economía real basada en la producción y los servicios.

La base teórica para el nuevo capitalismo está en el neoliberalismo, como sabemos, al que le resultan extraños conceptos como bien común, interés social o ética pública. Dentro del marco neoliberal, especialmente dañina está siendo la teoría de la *Public Choice* o Nueva Gestión Pública, especialmente agresiva con el Estado. Dentro de este tercer capítulo, la autora dedica un apartado importante a la mercantilización y privatización del conocimiento con su secuela de modificaciones de la propiedad intelectual. Ya que la mercancía conocimiento/información es ahora el motor del capitalismo neoliberal, es lógico que la noción y la legislación sobre propiedad intelectual experimenten cambios conducentes a unas ampliaciones que permitan considerar dentro de la propiedad intelectual formas de saber que, hasta hace relativamente pocos años, no se incluían en este rótulo.

Un repaso por la construcción del discurso de la sociedad de la información y por la noción de *economías basadas en el conocimiento* lleva al examen de los cambios en el medio académico, que conducen al denominado *capitalismo académico*, tras una serie de mutaciones en este medio que empujan a las universidades a comportarse como empresas. El capitalismo académico queda definido por Martín Valdunciel como “un fenómeno sistemático de adaptación de la enseñanza superior al nuevo marco productivo propiciado y promovido políticamente por los Estados cuando el fordismo entra en crisis” (*Op. Cit.*, p. 139). Tal adaptación lleva a las universidades a tratar de generar ingresos a partir de lo que han sido sus funciones esenciales. Correlativo a esto, los órganos de decisión democrática van perdiendo en beneficio de una *gobernanza* que asegura la presencia de gestores y *expertos* del mundo empresarial (los mismos que, en otro contexto, y con la misma justificación, redactan directivas europeas).

El capítulo 4 está dedicado al *modo de educación tecnocrático de masas*. Las transformaciones antes señaladas conllevan, lógicamente, cambios en el sistema

educativo para ajustarse a las demandas de la nueva economía y las nuevas formas de producción. Los continuos ataques y recortes a la financiación de la educación obligan a las universidades y colegios a competir para conseguir subvenciones, así como a aliarse con empresas en un auténtico *abrazo del oso* para las instituciones educativas. El enfoque mercantilista en la educación va ganando más y más fuerza y se abre paso, entonces, una concepción competencial en el currículum educativo. El concepto de competencia proviene del mundo de la producción y está ligado a la noción de formación de *capital humano*. Se busca en este nuevo enfoque educativo trasvasar a la educación los principios del *management* científico del trabajo taylorista, explica la autora; así el centro educativo puede funcionar con la eficiencia de una factoría de automóviles. La extensión de la visión competencial de los currículos comienza en los 80 del siglo pasado en Estados Unidos y unos años más tarde en Europa. Enseguida la OCDE se hace eco de este enfoque. Son cambios que no provienen del campo pedagógico, sino del campo laboral y sus exigencias de flexibilidad y adaptabilidad de la mano de obra. El currículum ya no aspira a considerar el carácter potencialmente transformador y problematizador del conocimiento, sino que se reduce a cuestiones técnicas que persiguen la adaptación del futuro trabajador al medio laboral. Son demandas elaboradas por las escuelas de negocios. En sintonía con todo esto, Mattelart ya denunciaba hace años cómo los debates sobre educación pasaron de la Unesco a la OMC.

Pasando al campo bibliotecario, una buena parte del mismo asumió el proyecto neoliberal apoyado en el pilar tecnológico informacional. Así, autores como Coffman, citado por Martín Valdunciel (*Op. Cit.*, p. 224), proponen la comparación entre una megatienda y una biblioteca pública en términos exclusivamente contables, a la que acuden usuarios reducidos a la caricatura de agentes económicos racionales interesados únicamente en maximizar sus elecciones. Un discurso neoliberal que no concibe que haya espacios separados del mercado, de la empresa y de la lógica del beneficio. Como el personal bibliotecario cobra más que el de una megatienda, la biblioteca no tiene razón de ser si no se somete a las leyes de la competencia. Un discurso delirante que niega la esfera pública y con ella la misma democracia.

La construcción del discurso informacional dominante en el ámbito bibliotecario deriva de todo el marco visto anteriormente y es abordado en el capítulo 5, en el que se examina críticamente la noción de alfabetización informacional. Por un lado, la alfabetización informacional encaja, al decir de Martín Valdunciel, en las ópticas *bancarias* de la educación, en la que los sujetos se objetivan y la información se reifica (desde la perspectiva pedagógica de Freire). Por otro lado, otros autores cuestionan la alfabetización informacional de los servicios bibliotecarios por su adscripción a una racionalidad instrumental que promueve un medio educativo adaptado a las necesidades productivas; en las antípodas, por tanto, de una perspectiva emancipadora y concienciadora de la educación. Mientras que la alfabetización informacional dominante se dirige a la búsqueda de la eficacia y a la resolución de problemas, la alfabetización crítica considera cómo el personal “bibliotecario puede orientar a los usuarios para comprometerse y comprender las estructuras de poder subyacentes a los procesos de producción y circulación de la información” (*Op. Cit.*, p. 271).

En el capítulo 6, la autora aborda la *Sociogénesis del discurso informacional en España*, poniendo de relieve que en nuestro país, y en la Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN), el discurso informacional que se construye es deudor de las

nociones procedentes de Estados Unidos que se han visto anteriormente. También se pone de relieve el papel de los lobbies en Europa, marco geopolítico en el que nos movemos. Se comenta la Declaración de Bolonia (1999), en la que se fusionan las esferas económica y del conocimiento, diferenciadas todavía en la Declaración de la Sorbona (1998). También se comenta la Estrategia de Lisboa, que “establece una de las representaciones más manifiestas del capitalismo que venimos llamando cognitivo a partir del objetivo de hacer de Europa una economía del conocimiento competitiva a escala internacional” (*Op. Cit.*, p. 303). Entrando en la universidad española, se alude al Informe Bricall (2000), que, se denuncia tiene una fuerte carga de *performatividad* y que sigue las líneas marcadas por documentos anteriores de la OCDE, al tiempo que toma como modelo de universidad el norteamericano. El informe, para terminar, habla de la universidad como *agente social*, lo que, por el contexto del documento, significa en realidad *económico* o *empresarial*. Sus ejes son racionalidad instrumental, paso de la enseñanza al aprendizaje (el estudiante se hace responsable de su aprendizaje), gestión empresarial de la universidad y protagonismo exacerbado de la tecnología.

El capítulo 7 aterriza en la Red de Bibliotecas Universitarias en España, REBIUN, donde todo este discurso se asimila con la primera década del siglo presente, siguiendo pautas de la American Library Association (ALA). El mundo bibliotecario, se concluye al final del capítulo, muy tecnicista, “pergeñó un discurso *ad hoc* que, en última instancia se mostraba coherente, solidario y práctico al alinearse con la lógica del nuevo espíritu del capitalismo y con la pragmática del reformado medio educativo: esa coherencia apuntalaba las posibilidades de respaldo y legitimación de los servicios bibliotecarios en el capitalismo académico” (*Op. Cit.*, p. 439).

La alfabetización informacional queda caracterizada por Martín Valdunciel como un discurso posmoderno (participa activamente de un *ethos* tecnocrático), ideológico (las premisas en las que se sustenta, como igualdad de oportunidades acceso a la información, etc., no favorecen la equidad y la redistribución, sino que en realidad favorecen el *modus operandi* de capitalismo como sistema de explotación) y contradictorio.

A partir del exhaustivo análisis desarrollado, la autora apunta líneas de investigación posibles que visibilicen otras formas de entender el conocimiento diferentes de la hegemónica, así como otras formas de entender la función de la biblioteca y la disciplina bibliotecaria, no supeditadas a los valores de eficiencia y racionalidad económica dominantes. Todo ello entendido como el reto de concebir una organización basada en un *ethos* público, de interés común y al servicio del bienestar de la sociedad.

Cabe apuntar otra virtud de este trabajo, como es la de la utilización de una metodología interdisciplinar e innovadora, así como un análisis crítico del discurso, rarezas en un área de conocimiento y una profesión deslumbradas por el tecnicismo y el mito de la “neutralidad” que impone el enfoque *managerial*. En línea con esto, Martín Valdunciel desvela la sumisión de España a los modelos educativos y bibliotecarios provenientes de Norteamérica.

En opinión del que suscribe estas líneas, estamos ante una importante aportación al discurso crítico necesario para desmontar los mitos y falacias que acompañan a la narrativa triunfalista de la sociedad de la información, reivindicando la necesidad de que el mundo de la biblioteca salga del sometimiento a unos valores asociados a ese

discurso y que en nada contribuyen a la necesaria emancipación de las personas y transformación de las sociedades hacia una mayor equidad y justicia social.

Referencia principal

Martín Valdunciel, M. E. (2017). *De la formación de usuarios a la alfabetización informacional: sociogénesis de un discurso bibliotecario en España (1999-2015)* (Tesis doctoral. Universidad de Zaragoza, España). Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=138662>

Referencias

Bricall, J. M. (Coord.) (2000). *Universidad 2000*. Madrid: Conferencia de Rectores de Universidades Españolas.

Fuentes, J. B. (2005). El Espacio Europeo de Educación Superior, o la siniestra necesidad del caos. *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, 38, 303-335.

Lyotard, J.F. (2000). *La condición posmoderna: informe sobre el saber*. Madrid: Cátedra.

Martín Valdunciel, M. E. (2013a). *¿Es neutral el discurso de la neutralidad? Una aproximación crítica al discurso hegemónico*. Recuperado de http://eprints.rclis.org/20327/1/Discurso_Neutralidad.pdf

Martín Valdunciel, M. E. (2013b). *Pertinencia de la teoría crítica en el campo de la Biblioteconomía y la Documentación para trascender el pragmatismo y la neutralidad*. Recuperado de: http://eprints.rclis.org/18147/1/criticaltheory_review.pdf

Martín Valdunciel, M. E. (2014). La universidad-empresa en el capitalismo cognitivo. *Con-Ciencia Social*, 18, 149-156.



Las corporaciones universitarias en los orígenes del *Leviatán* moderno

University corporations in the origins of modern Leviathan

Gustavo Hernández Sánchez
Fedecaria-Salamanca y Grupo de Estudios Culturales A. Gramsci

Recibido enero 2018
Aceptado marzo 2018

Resumen

Introspección en torno a la tesis doctoral presentada en la Universidad de Salamanca (*Poder y fuero académico de las Universidades Hispánicas*) el 1 de abril de 2017. En ella se recoge el funcionamiento del fuero académico o fuero universitario entre los años de 1580 y 1640, así como otras cuestiones relacionadas con la vida cotidiana y sociología de los estudiantes de este periodo. Se trata de un relato interesante para interpretar la génesis de los Estados modernos, así como algunas de sus instituciones escolares como las Universidades, desde el punto de vista de la corriente crítica de historia del derecho y la de la nueva historia social, frente a la tradicional visión institucionalista. La reflexión incluye el comentario de algunas de las dificultades a las que tendrán que enfrentarse las personas que decidan dar un enfoque crítico a sus pesquisas dentro del nuevo contexto académico.

Palabras clave: Historia de las universidades, temprana Edad Moderna, jurisdicciones especiales, corriente crítica de historia del derecho.

Referencia

Hernández Sánchez G. (2018). Las corporaciones universitarias en los orígenes del *Leviatán* moderno. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 161-165.

Abstract

Introspection around the doctoral thesis presented at the University of Salamanca (*Power and academic jurisdiction of the Hispanic Universities*) on April 1, 2017. It includes the functioning of the academic or university jurisdiction between the years 1580 to 1640, as well as other issues related to the daily life and sociology of the students of this period. It is an interesting account to interpret the genesis of modern states, as well as some of its school institutions such as universities, from the point of view of the critical current of history of law and that of the new social history, against the traditional institutionalist vision. The reflection includes the comment of some of the difficulties that will have to face the people who decide to give a critical approach to their research within the new academic context.

Keywords: History of universities, Early Modern Age, special jurisdictions, critical current of the history of law.

Resulta extraño que un autor se pare a comentar y reflexionar sobre su propia obra. Los nuevos cánones que impone el neoliberalismo académico señalarán que el ejercicio de introspección crítica que nos disponemos a realizar en este breve escrito no puede ser tenido como factor de impacto. Correremos con los riesgos. Son precisamente estos componentes de la mercadotecnia académica los que hoy en día marcan las pautas para los jóvenes investigadores, atrapados en una red de sofismos, una faramalla, de la que es verdaderamente difícil escapar. Ya me habían advertido de las argucias del orden académico cuando comencé mi tesis doctoral, pero quizá no me lo creía del todo.

Pude realizar este trabajo entre los años de 2013 a 2017, gracias a un contrato de Formación de Profesorado Universitario (FPU) del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, vinculado al Departamento de Historia Medieval, Moderna y Contemporánea de la Universidad de Salamanca, dirigida por Luis E. Rodríguez-San Pedro. Escapé de este modo, temporalmente, a la crisis que, desde 2007, se estaba cepillando (y aún lo sigue haciendo) a toda una generación, entre ella, muchos compañeros y compañeras de promoción que hoy se dedican a lo que pueden. Jóvenes estudiantes de Historia quienes, sin ser ni más ni menos brillantes que yo, fueron descubriendo poco a poco que, dentro del nuevo orden económico y cultural, los historiadores, así como otras titulaciones afines del campo de las Humanidades y de las Ciencias Sociales, no eran útiles, o mejor dicho, no se les podía utilizar (tan fácilmente) como a otros titulados superiores. Se ponía en marcha lo que se ha venido a definir como "fábrica de precarios", caracterizada por "una enseñanza carente de calidad (...) a lo que hay que añadir una creciente alienación de los titulados en relación al control de sus condiciones de trabajo" (Calella, 2013, p. 111.). De modo que podemos considerar que la obtención del Premio Extraordinario de mi trabajo de tesis doctoral se debe, más que a otra cosa, a que, consciente de las reglas académicas, supe diseñar personalmente una adecuada estrategia.

Más valor concedo al logro del accésit en el V Premio de Jóvenes Investigadores de la Fundación Española de Historia Moderna-CSIC, acompañado de la invitación a publicar parcialmente la tesis (*Ser estudiante en el periodo Barroco: jurisdicción universitaria, movilización política y sociabilidad de la corporación universitaria salmantina. 1598-1640*, en prensa). Me parecía que este título hacía más justicia a las cuestiones abordadas en mi investigación, la cual se presentó en abril del pasado año bajo el título de *Poder y fuero académico de las Universidades Hispánicas. La Salamanca del Barroco*, y recibió la calificación *Cum Laude* y Mención Internacional. Como digo, estos galardones no juzgo que expresen índices de calidad. Lo verdaderamente interesante para mí, que sería la lectura crítica de mi trabajo por parte de otros colegas, todavía no se ha realizado.

Podríamos resumir mi tesis como un estudio del privilegio jurisdiccional o fuero académico de la Universidad de Salamanca entre los años que van de 1580 a 1640, el cual coincide con los primeros años del periodo cultural o estructura histórica definida como "Barroco" o "Barroco histórico", momento en el que las élites dirigentes ponen en marcha una cultura de masas dirigida de carácter conservador en medio de una sociedad atravesada por numerosas contradicciones; elementos que están en la "base de la gesticulación dramática del hombre barroco" (Maravall, 1986, p. 29). Encierran estos años asimismo un contexto cultural definido por una cultura contrarreformista que pone fin a la Universidad clásica o humanista del Seiscientos y pone en marcha los procesos de confesionalización y disciplinamiento social. Si bien este se extiende durante todo el

siglo, las fuentes documentales, las cuales todavía se encuentran en proceso de catalogación, obligaron a cerrarlo en la fecha de la crisis de la Monarquía Hispánica de 1640.

Abren estos años el interesante debate historiográfico sobre la existencia o no del absolutismo en dicha monarquía, así como sobre en qué momento podemos comenzar a hablar de esta conceptualización política. El estudio del fuero académico o privilegio jurisdiccional universitario cobra interés, en este sentido, desde el punto de vista de la historia del derecho, y, más concretamente, del estudio de las jurisdicciones especiales. En la actualidad, la corriente mayoritaria postula que, desde el reinado de los Reyes Católicos, se habría instaurado una política de control sobre las instituciones de la Monarquía que puede ser tenida por absolutista. Si bien tenemos a menudo que las prácticas cotidianas difieren mucho del discurso del poder. También que los procesos históricos se insertan en corrientes más complejas y que los historiadores, a pesar de partir con la ventaja de saber el desenlace hacia el que se dirigen, como efectivamente lo es, la configuración del Estado moderno, debemos de considerar que los agentes históricos de la época difícilmente podrían aventurar este resultado.

Dentro de esta línea se enmarca la hipótesis propuesta por el historiador del derecho Antonio M. Hespanha, según la cual la configuración del poder de la Monarquía Hispánica no era tan perfecta como se había interpretado tradicionalmente por una corriente de historia del derecho que define como "paradigma estatalista" (modelo positivista), olvidando que "en la periferia del sistema estatal se encuentran en vigor formas alternativas y autónomas de organización político-administrativa y judicial" (Hespanha, 1989, p. 31). Conforman este punto de vista una nueva perspectiva necesaria para re-pensar del sistema político de la temprana Edad Moderna, así como la historia de instituciones escolares como las Universidades. Y así parece desvelárnoslo el estudio de la documentación de la práctica cotidiana del tribunal del Estudio salmantino, almacenada entre los papeles de la sección Audiencia Escolástica del Archivo Universitario Salmantino (AUSA), y cuya jurisdicción recaía en el maestrescuela del cabildo catedralicio. En efecto, si echamos un vistazo a este caso concreto, vemos cómo, frente a esa tendencia centralizadora, se produjeron durante estos años numerosas resistencias que son propias de la conflictividad social característica de las sociedades tradicionales, estudiadas fundamentalmente por los autores marxistas británicos. Se trata de universos sociales y culturales en los que la posición del individuo depende de su *status* personal (y al mismo tiempo, colectivo). De modo que, la pertenencia a la corporación universitaria determinaba, a través de su privilegio jurisdiccional, el papel de los estudiantes en el mundo, como una forma de distinción social (incluso, llegado el caso, si el estudiante obtenía el grado de doctor, la posibilidad de ennoblecerse). Elementos, todos ellos, que determinaban la función de la universidad como trampolín social, al mismo tiempo que nutría a la Monarquía y a la Iglesia, los dos grandes poderes de la época, del personal necesario para ese *Leviatán* moderno todavía en ciernes.

La segunda parte de nuestro trabajo tiene un componente más social y menos institucional. Se embarca en la atmósfera universitaria definida bajo el paraguas del privilegio jurisdiccional, es decir, trata de dar respuesta a la pregunta: ¿Qué significaba ser estudiante en la época? ¿Cómo podían experimentar los individuos esta condición privilegiada? Pretendía dar con ello un enfoque diferente al que hasta el momento se

había dado en el estudio de las cuestiones relacionadas con la "vida cotidiana" de los estudiantes, aspecto, por otro lado, muy trabajado por la historiografía de las universidades. De modo que mi trabajo se centró en completar aquellos aspectos que la falta de fuentes había dejado pendientes, o bien dibujado solo parcialmente a través de referencias literarias. Uno de los frutos más novedosos, por constituir una preocupación historiográfica actual, ha sido el análisis de la violencia vinculada a este sector o grupo privilegiado de la sociedad que constituía la población universitaria (Hernández Sánchez, 2016; 2014). Pude comprobar cómo el imaginario construido en torno al estudiantado como una población propensa a cometer desmanes bajo el amparo del fuero universitario tal vez no fuese tan cierto como tradicionalmente se había pensado. Así, en muchos de los casos de violencia representados por este sector de la población se trató más bien de fenómenos de movilización política que tenían como fin la defensa del fuero universitario frente a los recortes que progresivamente iba imponiendo la legislación real al respecto. Se desdibuja de este modo la imagen literaria del estudiante pícaro, generada mayoritariamente por la literatura española del Siglo de Oro y reproducida después por la historiografía.

También pude analizar la sexualidad de este colectivo masculino y, vinculado a ella, sentimientos tales como el amor, así como otros ejemplos que nos indican que las relaciones clase-género se encierran en imbricadas relaciones de poder que configuran nuestra modernidad desde su misma génesis en estos años de la temprana Edad Moderna (Hernández Sánchez, 2017). Finalmente, al trabajar con documentación judicial, no podíamos escapar de la existencia de escenas de corte picaresco. A pesar de ellas, en cambio, observamos que la mayor parte del tiempo el tribunal del Estudio se dedicó a otras cuestiones más mundanas, como el cobro de deudas entre particulares, las cuales nos ponen tras la pista de una sociedad monetaria precapitalista en la que se van introduciendo cambios que después serán fundamentales. En efecto, la temprana Edad Moderna nos sitúa ante el nacimiento de las sociedades modernas posteriores, pero con sus propias dinámicas, unas en construcción, otras en descomposición.

Son estos elementos de transformación, cambio y permanencia los que considero más interesantes desde el punto de vista de la lectura de mi trabajo. Puesto que la historia y su escritura es un campo de estudio que ha de re-pensarse continuamente, nuevas lecturas nos pondrán inevitablemente sobre la pista de nuevos problemas. Algo que algunos académicos no terminan de comprender del todo bien, y consideran que nuevas lecturas pueden desmerecer viejos trabajos. No todo está dicho, por tanto, sobre una institución que va camino de cumplir su octavo centenario. A lo largo de estos años de investigación también quise dejar claro mi compromiso con una lectura crítica del pasado frente a una tendencia neopositivista que poco a poco se va tragando trabajos de otros colegas y que, si no le ponemos remedio, será la lógica cultural de los tiempos que vienen, los cuales podemos comenzar a considerar abiertamente como malos tiempos para el pensamiento crítico.

No obstante, traté de demostrar con mi pesquisa que, pese a las imperantes reglas del capitalismo académico, es factible abrir brechas en la racionalidad hegemónica, que oculta sus miserias bajo un montón de chatarra ideológica. Al respecto, mis reflexiones sobre el Estado negaban radicalmente el tópico teleológico de que el Estado liberal era el fin de una larga lucha por la conquista de la libertad. Ello, naturalmente, requirió adquirir un bagaje de lecturas más rico. De modo que, a la vez que redactaba mi tesis doctoral,

pergeñé un trabajo de reactualización personal del pensamiento crítico, que se ha publicado como breve ensayo (Hernández Sánchez, 2017a). En esta otra aportación, imperfecta y redactada con cierta urgencia, se recogen las preocupaciones de un joven historiador que ve cómo el pensamiento crítico se tambalea y su capacidad de afectar entre sus colegas es muy limitada. Completa lo que han sido cinco años de intenso esfuerzo, vividos intensamente pero en los que también tuve la oportunidad de conocer México e Inglaterra, entre otros países. Además de ganarme la amistad de los compañeros y compañeras de Fedicaria. No se puede pedir más.

Referencia principal

Hernández Sánchez, G. (2017). *Poder y fuero académico de las Universidades Hispánicas*. (Tesis doctoral. Universidad de Salamanca, España). Recuperado de <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/133063> (resumen)

Referencias

Calella, G. (2013). La fábrica de precarios. En Fernández González, J., Urbán, M. y Sevilla, C. (coord.). *De la nueva miseria. La universidad en crisis y la nueva rebelión estudiantil* (pp. 103-121). Madrid: Akal.

Hernández Sánchez, G. (2014). Reyertas estudiantiles y violencia universitaria en la Salamanca del periodo Barroco: 1598-1625. *Erasmus. Revista de historia bajomedieval y moderna*, 1, 121-137.

Hernández Sánchez, G. (2016). ¿Guerra de naciones? Algunas consideraciones en torno a la movilización política, conflictividades y violencias entre naciones universitarias en la Salamanca del periodo Barroco. *CIAN. Revista de Historia de las Universidades*, 19(2), 243-264.

Hernández Sánchez, G. (2017). Clase, género y redes sociales. Relaciones de poder en la temprana Edad Moderna: una revisión crítica. *Tiempos Modernos*, 34, 295-314.

Hernández Sánchez, G. (2017a). *El marxismo frente a la encrucijada postmoderna: notas para una historia social y cultural en el siglo XXI*. Madrid: Visión Libros.

Hespanha, A. M. (1989). *Vísperas del Leviatán. Instituciones y poder político (Portugal, siglo XVII)*. Madrid: Taurus.

Maravall J.A. (1986). *La cultura del Barroco. Análisis de una estructura histórica*. Barcelona: Ariel.

Tras la huella de *Tersites*. Apuntes sobre el papel de la ética y la crítica en la autobiografía de Raimundo Cuesta

After the trace of Tersites. Notes on the role of ethics and criticism in the autobiography of Raimundo Cuesta

Vicente Pérez-Guerrero
Fedicaria-Sevilla

Recibido marzo 2018
Aceptado abril 2018

Resumen

Raimundo Cuesta asume en estas páginas el doble reto de reconstruir los pasos de su propia vida y la comprensión y explicación del tiempo que le ha tocado vivir, es decir, la historia reciente de España: el franquismo, la transición y el régimen político actual. El libro tiene, por esto, un interés igualmente doble y compatible. Leído desde los parámetros convencionales del género autobiográfico, tiene la particularidad de que el autor "desvela" la imposibilidad feroz de escapar a la "ilusión biográfica", adentrándose así en territorios inexplorados de gran valor para este tipo de literatura. Además lo hace no sin antes someter su imagen personal al conjunto de tensiones sociales que la han producido. Y es ahí, al tratar de comprender las constricciones sociales con o contra las que se ha ido forjando, cuando el relato se nos revela como una fuente valiosa para iluminar el camino de formación de un intelectual crítico, a pesar de la feroz represión institucionalizada del franquismo; mas su mayor fuerza radica en vislumbrar cómo es posible mantener una actitud crítica en el presente cuando tantos de su generación han claudicado y hecho gala de arrepentimiento.

Palabras clave: Autobiografía; memoria; ética; ilusión biográfica; Raimundo Cuesta.

Referencia: Pérez-Guerrero, V. (2018). Tras la huella de *Tersites*. Apuntes sobre el papel de la ética y la crítica en la autobiografía de Raimundo Cuesta. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 167-172.

Abstract

Raimundo Cuesta assumes in these pages the double challenge of reconstructing the steps of his own lifespan and the understanding and explanation of the time he has lived in, that is, the recent history of Spain: the Franco regime, the transition to democracy and the current regime. The book, therefore, has an equally double and compatible interest. Read from the conventional parameters of the autobiographical genre has the particularity that the author "reveals" the fierce impossibility of escaping the "biographical illusion", entering unexplored territories of great value for this type of literature. But he does so without first submitting his personal image to the set of social tensions that have produced it. And it is there, when trying to understand the social constraints with or against which it has been forged, when the story reveals itself to us as a valuable source to illuminate the path of formation of a critical intellectual, in spite of the fierce institutionalized repression of the Francoism; but its greatest strength lies in glimpsing how it is possible to maintain a critical attitude in the present when so many of his generation have given up and showed repentance.

Keywords Autobiography, memory, ethics, biographical illusion, Raimundo Cuesta.

La ética entendida en su sentido original, como una indagación por cómo hay que vivir, pero fuera del concepto de obligación categórico, es, a nuestro parecer, el cimiento en el que hunde sus raíces el texto que comentamos¹. No hay que olvidar que el libro presenta tres grandes apartados o *libros*, cada uno de los cuales pueden ser leídos como un espejo roto cuyos trozos hay que reunir para reconstruir la vida y obra de Raimundo Cuesta. ¿Podremos reconstruir, con los trozos del espejo roto, el espejo? Ciertamente cada uno refleja una parte de la verdad del sujeto, aunque sólo los dos primeros poseen una intención claramente autobiográfica. Y más el segundo, pues en el primero, *La forja de un tal Tersites*, se recurre al uso de la tercera persona que, como bien se sabe, responde al narrador omnisciente y es especialmente apropiada para el alejamiento del narrador del personaje. Tersites, aquel malhecho guerrero del poema homérico, famoso por hablar mal de los reyes, de todos los reyes, aquí comparece como “heterónimo y leyenda de mí mismo”; “mi Tersites –afirma el autor– encarna el coraje de decir la verdad (el desastre absurdo de la guerra de Troya), de enfrentarse a sus caudillos militares y, en última instancia, de practicar la virtud de la rebeldía” (Cuesta y Hernández, 2018, p. 687). Identificación desde la que el autobiógrafo construye su yo en el acto de la escritura, como un acto performativo, dando forma y significado al relato de sí mismo. Recordándonos aquella fórmula según la cual “la vida no tiene sentido, los textos autobiográficos sí lo tienen, o al menos aspiran a crearlo” (Loureiro, 2016, p. 32).

Por su parte, cuando en el segundo capítulo, *Tersites repasa sus lecciones. Desmemorias de un profesor*, el relato pasa enteramente a manos del autor y la disertación sobre uno mismo se desarrolla en primera persona; cumpliéndose, aquí sí, el pacto autobiográfico más tradicional. Sin embargo, se produce un nuevo giro expresivo en el tercer capítulo, *Periferias y otras subjetividades*, cuando el libro incorpora narraciones de viajes, poemas de amor y cartas elegíacas abriéndose a nuevos territorios inexplorados por el género. Es, sin duda, el más experimental pero también el más equívoco puestos a responder si este libro es una autobiografía o no. Precisamente, en la medida que se experimentan con las formas de la narrativa postmoderna (la hibridación intertextual, la superposición de ficción y de no ficción, de literatura e historia) la obra se ha definido como “experimento postmoderno” (Hernández, 2017).

Lo cierto es que nuestro autor mantiene como íntima convicción los presupuestos de reflexividad y tensión crítica del sociólogo Jesús Ibáñez. Así, por ejemplo, frente a la ortodoxia autobiográfica que basa la veracidad del relato autobiográfico en una fidelidad absoluta a la referencialidad; mantiene que sólo la paradoja toca la verdad, el bien y la belleza. Por consiguiente, esa estrategia autobiográfica antes que como un ejercicio postmoderno puede entenderse como una posibilidad para experimentar con diversos géneros y estilos narrativos; pero al mismo tiempo, la dimensión paradójica de interrogar el relato histórico sobre el porvenir abre un agujero entre ficción y realidad, entre quien

¹ Tampoco nos equivoquemos. Una cosa es que aquí interpretemos la escritura autobiográfica como un acto ético y otra que el impulso que mueve al autor a escribir *Tersites* sea dar una lección de vida. Movidio por el deber de la memoria y la consiguiente responsabilidad crítica hacia el pasado, el presente y el futuro, sin duda. Desde el enfrentamiento a un tiempo de desmemoria, también. Mas su actitud, ante la realidad y la literatura, es fundamentalmente crítica, y hacer crítica, así lo advertía Lerena, no es dar lecciones.

escribe y dice “yo” respecto del pasado, entre lo propio y lo otro. Es más, según el autor -en confesión que le honra-, “lo más ‘postmoderno’ del libro” no es sino la revelación de “esa ilusión biográfica que persigue a cualquier personaje como a su propia sombra” (Cuesta y Hernández, 2018, p. 695). Porque lo que así se desvela es, después de todo, que el libro es “un imposible autorretrato ‘verdadero’” (Cuesta, 2018, p. 350). La imposibilidad feroz que arrostra cualquier intento autobiográfico de escapar a esa fatalidad².

Dicho lo cual, desde la teoría ética de la autobiografía no importa que sea “una ficción para quien escribe, dado que la verdad de la autobiografía no reside en la verdad intrínseca de lo que se narra sino en su capacidad de dar forma a una vida, de producir autoentendimiento” (Loureiro, 2000-2001, p. 139). Y esto es algo de lo que va sobrado el texto, fundamentalmente porque conjuga la voluntad de estilo (literario) con la voluntad de esclarecimiento (histórico y sociológico), así dota a la ficción de un valor indiscutible para iluminar la realidad histórica.

Por lo demás, desde esta perspectiva teórica la autobiografía no deja de significar narración de una vida. Empero lo que aquí cuenta es, afirma Loureiro (2016), el hecho de escribir para los otros. Intención que convierte esa construcción discursiva en un acto ético. Es obvio, si no fuera ante todo por la responsabilidad ante el otro, ¿por qué se iba a sentir alguien impelido por la necesidad de dar cuentas de su vida? Los otros son la suma de los lectores, aquellos que han dejado huella en el autobiógrafo y esos en quienes no podemos dejar de pensar cuando escribimos³. En consecuencia, la observación de sí no puede pasar sólo por tener en cuenta los datos, y únicamente los datos pertinentes para exponer con “veracidad” una vida; a la hora de comprender la “verdad” del “sujeto” hay que no olvidar que el dato fundamental son los otros. Por ejemplo, las múltiples lecturas que han dejado huella en el autor y, a través suyo, su impronta en el texto. La confrontación crítica con la teoría, entendida como el aire que se respira, tiene efectos sobre la constitución del propio yo. Por esto, frente a la escritura de su propia vida, Cuesta adopta la misma actitud crítica que cuando observa el campo de la educación y la cultura, es decir, con la firme voluntad de luchar contra la desmemoria. Encarando como un acto desvelador, es decir, con idéntica actitud “los misterios de la génesis de las asignaturas escolares” que, por ejemplo, sus distintas militancias sociopolíticas y educativas-intelectuales. Porque, en fin, el pensamiento crítico no puede prescindir de la memoria (la individual y la colectiva).

En todo caso, el relato autobiográfico sólo cobra sentido a través de la reconstrucción de las experiencias intersubjetivas de quien la escribe. De tal forma que, en el caso que nos ocupa, la comprensión de la vida de *Tersites* se obtenga al develar las *estructuras de sentimiento* que imperaron en la época con y contra las que se ha ido modelando. Y, de

² En este punto, sigue la senda trazada por Bourdieu (2006) cuando “(d)enuncia la ilusión biográfica” de su propia autobiografía. Aunque Cuesta (2015) asume con menos severidad que Bourdieu el género biográfico, al incorporar las lentes de Passeron y Dosse, entre otros, a la hora de escribir sobre su propia vida. Por otro lado, la referencia obligatoria para leer críticamente *Tersites* es Cuesta y Hernández (2018), trabajo ambicioso que se mueve en tres niveles de exposición y examen. Primeramente, el propio autor narra su autobiografía intelectual. A continuación, G. Hernández le hace una entrevista y, por último, este escribe una reseña sobre el libro.

³ Una mirada inclusiva que descubre el otro en nosotros y el castellano expresa en el pronombre *nos-otros* (*nuestro otro*).

paso, inducir el modelo de la formación de los jóvenes intelectuales de los años sesenta, la generación que impulsó y administró desde la oposición antifranquista el proceso de transición a la democracia. Sirve para vislumbrar algunos de los entresijos de cómo el poder político neutralizó ideológicamente a lo mejor de la tradición progresista en los campos de la cultura y la educación. Para considerar los silencios pactados de no pocos de aquellos intelectuales como la otra cara de la euforia transicional. Y confirmar, sobre todo tras la victoria socialista en las elecciones de 1982, cómo el proceso de reconversión y/o reversión de ciertos individuos procedentes de la cultura antifranquista culminó en mandarinato intelectual. Pero con todo, desde posiciones críticas, lo más relevante es, sin duda, el conocimiento de aquellas otras trayectorias intelectuales, como la que el autor representa, que dijeron “no” a muchos niveles.

Crítica y ética confluyen así, con sentido y coherencia, tanto en la configuración de un molde biográfico como en la escritura autobiográfica. Si la biografía intelectual de *Tersites-Cuesta* responde a la función que Ibáñez (1994) atribuía como propia del intelectual crítico y comprometido con la realidad; a la vez, su autobiografía trata de responder a cómo es que nos hemos constituido en esto que somos y *de* aquello que somos en el presente. Porque, además, conjuga con tal maestría lo estético-emocional con el punto de vista del analista que uno como lector no puede sentir más que alegría y esperanza ante la posibilidad de que su lectura ayude a constituirnos como diferencia irreductible a las lógicas del poder.

No es nuestra intención entrar aquí en una disputa ontológica que excede en mucho los límites del presente trabajo, pero es preciso señalar también al menos la preocupación que nuestro autor demuestra por evaluar las tensiones (estructurales y fenomenológicas) en que se desarrolla la construcción del sujeto. Tensión entre tensores que, evitando todo tipo de determinismos, resuelve por la vía del *habitus* (Bourdieu) y reivindicando *el regreso del sujeto* como hiciera Jesús Ibáñez. A lo que podría añadirse cómo en todo individuo habrá siempre una interacción compleja entre la obligación ética hacia el otro y los constreñimientos políticos, en una compleja trama de transacciones entre lo ético y lo político. Si bien, entre esos dos polos, la dimensión ética es la tensión que imprime carácter al conjunto de aristas que, tal y como sugiere la figura de la portada, componen el autorretrato.

Verbi gratia, “su juramento de odio eterno a los romanos” es, de todos los pasajes del libro, la acción que fija el sentido su vida.

Su juramento de odio eterno a los romanos, el momento en el que el pequeño Rai devino en *Tersites*, se debió a un terremoto emocional desatado por el agudo sentimiento de ser objeto de una injusticia y de un abuso intolerable. Esa ardiente sensación contra la arbitrariedad y una afectiva cercanía, a menudo espontánea, hacia ‘los de abajo’ persistirían en su arquitectura valorativa del mundo (Cuesta, 2017, p. 42).

Porque además del *acto* de constitución formal del personaje es también el *acta* de una promesa de futuro, según la cual el carácter –“practicar la virtud de la rebeldía”- forjará el destino. Testimonio que, por lo demás, supone el *hilo rojo* con el que el autobiógrafo teje su yo. Un acto performativo fundamental de afirmación y promesa al otro que se enfatiza

en la misma dedicatoria con que se abre el libro: “A las personas que dijeron no cuando lo más fácil era decir sí”.

En tanto que testimonio es útil para la mejor comprensión del desclasamiento de aquellos que como el autor, criado en una familia del “bando” vencedor de la guerra y superando los férreos mecanismos de socialización y represión de la educación franquista, se pusieron -con Franco vivo- de parte de los perdedores. En tanto que escritura testamentaria es posible impugnar el deseo del autor de que su vida no se lea como acto ejemplar. Pues la *e-lección* de su conducta lo es, al menos para los incondicionales que comparten el entusiasmo por la rebeldía. Su “no conformismo”, el compromiso, la responsabilidad en el trabajo y el “servicio” público, el rechazo de los “honorés”... sumados todos trazan el retrato de un hombre rebelde, según la canónica definición de Camus: un hombre que dice “no”. Es más, uno de los aspectos que distingue el pensamiento crítico es la ejemplaridad negativa, una permanente vocación de enseñar a pensar *a la contra*: ni a gobernar ni a ser gobernado sino exactamente lo contrario: cómo *indisciplinar* los espíritus; otro es abogar siempre por superar el fatal desenlace del deseo enfrentado a la realidad invocando lo “deseable”. Luego, aunque sea de forma impremeditada, ambas cosas juegan aquí como elementos de distinción y a favor del reconocimiento del autobiógrafo entre la “comunidad rebelde”. Por consiguiente, al negar la ejemplaridad se expone a correr el riesgo del interés narciso, siempre latente en toda autobiografía al pasar de la afirmación a la autoafirmación. Un riesgo que, no obstante, minimiza cuando confiesa la “leyenda” de un tal Tersites, como muestra de la responsabilidad inexcusable hacia el otro.

En suma, lo que queda después de la lectura de *Tersites* es fundamentalmente admiración. Admirable es la posición del “intelectual militante” cuya obra se mide por el rigor y la capacidad de esclarecimiento de la realidad investigada y no por su certidumbre política, admirable es también su cuidadísimo castellano que bebe de los clásicos y no todo literato de prestigio tiene. Sin duda, este sincero y poliédrico relato autobiográfico supone un acercamiento a la historia de una vida de “deseos siempre incumplidos”, a un tiempo político fundamentalmente fallido. Pero la reconstrucción de esa vida no se limita a tratar de comprender las aflicciones del pasado. Muy al contrario, gracias al consuelo reparador que ofrecen el amor y la amistad, el pensar apasionado y el compromiso con la realidad, el lector abraza la esperanza de los versos de Valente: “Entre mi ser y mi destino, un muro:/la imposibilidad feroz de lo posible”. Porque esta autobiografía también puede ser leída como un mapa sobre el que el autor traza los bordes de la diferenciación de valores, cuya huella es posible rastrear para constituirnos como diferencia; puede ser usada como una caja de herramientas, como arma intelectual para la batalla de las ideas por ejemplo. Celebremos, en fin, la forja de Tersites y la de aquellos cuyo coraje fue siempre decir “sí” a lo posible.

Referencia principal

Cuesta, R. (2017). *Las lecciones de Tersites. Semblanza de una vida y una época, 1951-2016*. Madrid: Vision Libros.

Referencias

- Bourdieu, P. (2006). *Autoanálisis de un sociólogo*. Barcelona: Anagrama.
- Cuesta, R. (2015). José Ortega y Gasset, por Jordi Gracia. *Historia y Memoria de la Educación*, 2, 397-408.
- Cuesta, R. y Hernández Sánchez, G. (2018). El autor y su sombra. A propósito de *Las lecciones de Tersites*. *Historia y Memoria de la Educación*, 7, 683-707.
- Hernández, G. (2017) *Autorretrato de Raimundo Cuesta: reflexiones sobre la intelectualidad española*. Recuperado de:
<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=225257>.
- Ibáñez, J. (1994). La responsabilidad de los intelectuales. En *Por una sociología de la vida cotidiana*, (pp. 242-251). Madrid: Siglo XXI.
- Loureiro, Á. (2000-2001). Autobiografía: El rehén singular y la oreja invisible. *Anales de Literatura Española*, 14, 134-150.
- Loureiro, Á. (2016). *Las huellas del otro. Ética de la autobiografía en la modernidad española*. Madrid: Postmetrópolis Editorial.

Las lecciones de Tersites

Raimundo Cuesta



Vision Libros



uT'k

Con - Ciencia Social

