

ÍNDICE

Aviso para navegantes	13
Instrucciones de uso	17

UNIDAD DIDÁCTICA I UNA NUEVA DISCIPLINA

Tema I. Naturaleza de la Política de la Educación	23
1. La imprecisión terminológica de las ciencias sociales	25
2. La problematicidad de la política: ¿saber normativo o saber positivo?	30
3. La dualidad de la política: <i>politics</i> y <i>policy</i>	35
4. La Política de la Educación, hoy	38
Tema II. Objeto de la Política de la Educación	43
1. Valores e ideologías	46
2. Actores	48
3. Los sistemas educativos	51
4. Los niveles supranacionales de decisión	55
Tema III. Conceptos básicos	59
1. Las ideologías	61
2. La orientación política	65
3. Consenso y disenso	68
4. Socialización política y cultura cívica	70
Tema IV. Políticas públicas	75
1. De nuevo, <i>politics</i> y <i>policy</i>	77
2. Elaboración y ejecución de las políticas públicas	80
3. Clases de políticas públicas	83

4. Las políticas públicas de educación.....	87
Para ampliar conocimientos.....	91

UNIDAD DIDÁCTICA II LOS VALORES

Tema V. Las ideologías	95
1. Valores y sistemas de valores.....	98
2. Las ideologías: origen y evolución	100
3. Concepto, funciones y clases de ideologías	102
4. Los elementos ideológicos de la educación.....	105
Tema VI. Libertad y educación (I)	111
1. Aparición de las libertades públicas y de los derechos que las respaldan	113
2. La libertad de enseñanza como libertad de creación de centros docentes	117
3. La libertad de enseñanza como libertad de cátedra.....	122
4. La libertad de enseñanza como libertad de elección de centro	125
Tema VII. Libertad y educación (II).....	129
1. Libertad negativa, libertad positiva y educación	131
2. La libertad política y la educación: el problema de la participación.	136
Tema VIII. Igualdad y educación (I)	141
1. La idea de los derechos.....	143
2. La educación como derecho social	148
3. El contenido problemático del derecho a la educación	151
Tema IX. Igualdad y educación (II).....	157
1. Las manifestaciones de la igualdad y la educación.....	159
2. Libertad, igualdad y educación: ¿valores antinómicos?.....	164
3. La ciudadanía y la educación.....	166
Para ampliar conocimientos.....	170

UNIDAD DIDÁCTICA III LOS ACTORES

Tema X. La familia y la escuela.....	173
1. La familia y la educación: consideración política	175
2. Enfoque político de la escuela.....	180

Tema XI. Actores colectivos	187
1. Los movimientos sociales y la educación.....	189
2. Los grupos de interés y de presión: tipología en educación.....	192
3. Los partidos políticos y los programas educativos.....	196
Tema XII. El Estado	201
1. Introducción al concepto del Estado	203
2. Los elementos clásicos del Estado: población, territorio y soberanía ...	206
3. El Estado moderno y la educación del súbdito	210
3.1. Hobbes y la teoría del soberano educador	214
Tema XIII. El Estado liberal y la educación	217
1. El pensamiento liberal y la construcción del Estado	219
2. La Revolución Francesa y la paradoja liberal en educación	222
3. Las resistencias a la universalización de la enseñanza elemental....	227
4. Iglesia y Estado ante la educación en el siglo liberal.....	229
Tema XIV. El Estado de bienestar	233
1. Origen y evolución del Estado de bienestar.....	236
2. La ciudadanía social y la educación	240
3. La crisis del Estado de bienestar.....	244
Tema XV. Estado, neoliberalismo y educación	247
1. Un nuevo escenario ideológico	250
2. El neoliberalismo como fenómeno político y su incidencia en la educación.....	252
3. El discurso neoliberal y la educación	256
3.1. El discurso de la calidad.....	257
3.2. El discurso de la libertad de elección de centro docente	258
3.3. El discurso de la autonomía institucional.....	259
4. Estado y educación, hoy	260
Para ampliar conocimientos	264

UNIDAD DIDÁCTICA IV
LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Tema XVI. Los sistemas educativos: elementos y procesos	267
1. El impacto de la teoría general de sistemas.....	269
2. Enfoque político de la educación como sistema	272
3. Problemas comunes de los sistemas educativos	276

Tema XVII. El crecimiento de los sistemas educativos: educación y desarrollo.....	281
1. La teoría del capital humano.....	284
2. Algunas lecciones aportadas por la reciente historia	289
3. Consideración especial de los países subdesarrollados	292
Tema XVIII. La crisis de los sistemas educativos	297
1. La declaración formal de la crisis.....	299
2. La contestación de la educación escolar	300
3. La teoría crítica de la educación como alternativa	304
4. La crisis en los años ochenta.....	308
Tema XIX. La reforma de los sistemas educativos	313
1. Complejidad de las reformas educativas	315
2. Las reformas educativas en la segunda mitad del siglo XX.....	318
3. Reformas escolares, cultura escolar y cambio en educación	321
4. Las reformas «desde dentro»: la reestructuración de las escuelas...	325
Tema XX. La gobernabilidad de los sistemas educativos	329
1. La gobernabilidad de las democracias.....	331
2. La aportación de los sistemas educativos a la gobernabilidad democrática	336
3. La gobernabilidad de los sistemas educativos	339
Para ampliar conocimientos.....	343

UNIDAD DIDÁCTICA V LOS PROBLEMAS

Tema XXI. Los fines de la educación	347
1. Las grandes respuestas sobre los fines de la educación	349
2. Los fines de la educación en nuestro legado cultural	354
3. Los fines de la educación en nuestro contexto actual.....	356
Tema XXII. Comprensividad, diversidad y culturas.....	361
1. El largo camino hacia la comprensividad	363
2. Formación general y comprensividad.....	368
3. Comprensividad y atención a la diversidad.....	370
4. Un problema añadido: la diversidad de culturas.....	372

Tema XXIII. Educación y calidad	377
1. El problema de la calidad de la educación	379
1.1. Polisemia del término calidad	381
1.2. Los factores de calidad	383
2. La calidad como ideología	386
Tema XXIV. Globalización y educación (I)	391
1. La globalización como fenómeno de nuestro tiempo	393
2. Efectos de la globalización sobre la educación	398
Tema XXV. Globalización y educación (II)	405
1. La descentralización como tendencia	408
2. La descentralización como ideología	412
3. La ambivalencia de la privatización de la educación	414
Tema XXVI. La Unión Europea y la educación	421
1. La construcción europea como proyecto y como realidad	423
2. El déficit pedagógico	425
3. La educación en el Tratado de Maastricht	430
4. Hacia la formalización de un espacio europeo de enseñanza superior	434
Para ampliar conocimientos	437
Glosario	439
Bibliografía	463

Tema I

NATURALEZA DE LA POLÍTICA
DE LA EDUCACIÓN

La Política de la Educación es una joven disciplina que ha recibido el respaldo académico de los planes de estudio universitarios de los principales países europeos hace muy pocos años. Esto explica las dificultades que plantea su construcción, dificultades comunes a las demás disciplinas que se ocupan del hombre y de sus relaciones con los demás hombres — por ejemplo, la imprecisión terminológica—, dificultades inherentes a la Ciencia Política de la que parte —¿estamos ante un saber que aspira a decir lo que debe ser o ante un conocimiento que refleja lo que es?—, dificultades propias de la política en sí como saber especializado y, por supuesto, dificultades como disciplina específica que se ocupa de las relaciones entre la política y la educación. De todo ello nos ocupamos en este primer tema.

1. LA IMPRECISIÓN TERMINOLÓGICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Una de las dificultades que ha de enfrentar cualquier especialista a la hora de elaborar un manual para un amplio público estriba en el medio que inevitablemente ha de utilizar para transmitir los conceptos y contenidos de su disciplina. Nos referimos al empleo del lenguaje como instrumento de trabajo y de comunicación. La primera dificultad se produce ante la necesidad de elegir entre un lenguaje accesible y un lenguaje más elaborado, más técnico. No se crea, empero, que estamos ante una pura y simple cuestión académica, en el sentido convencional del término, pues si las ciencias sociales se inclinasen definitivamente por la utilización de un lenguaje muy alejado del uso común, los científicos sociales terminarían hablando, paradójicamente, un idioma incomprensible para los propios actores cuyas interrelaciones estudian. De este modo, las ciencias del hombre perderían algo que es inherente a su propia naturaleza, esto es, su virtualidad pedagógica, su capacidad para hacer comprender al ser humano algo tan importante para su vida como la organización y el funcionamiento de la sociedad en la que está inserto. En nuestro caso, más modestamente, la disyunción se plantearía entre escribir un manual de mayor cobertura —más accesible,

por tanto— o escribir más bien un tratado —pensado en ese caso para otro público más especializado.

Ahora bien, aun cuando tratáramos de aunar en lo posible el lenguaje común y el lenguaje científico, una segunda dificultad aparecería en nuestro horizonte: la versatilidad del lenguaje. Como es bien sabido, el lenguaje tiene a menudo la contradictoria virtud de transmitir más de lo que queremos decir, pero también menos de lo que deseamos manifestar, e incluso, a veces, lo que no queremos expresar conscientemente. La mayoría de las palabras tiene tal abundancia de contenidos convencionales que si no fijamos bien su significado podemos introducir una buena dosis de confusión. El conocido episodio en que el inclasificable Lewis Carroll enfrenta a Alicia con el significado de las palabras y la respuesta del sabelotodo Humpty Dumpty apunta a la necesidad de definir los términos de toda comunicación, al menos desde la posición del hablante, problema que resulta aún más apremiante en el campo de las llamadas ciencias sociales o ciencias del hombre. Por razones que nos llevarían muy lejos de nuestro objeto, las ciencias sociales, a diferencia de las físico-naturales, no han podido todavía dotarse de un aparato categorial compartido por todos los que las cultivan, lo que conlleva el uso de un lenguaje de notable ambigüedad. De aquí que sea verdaderamente inexcusable la delimitación de los términos utilizados, precisando lo más posible el significado que adscribimos a dichos términos. Aunque no se trate obviamente de sobrestimar los aspectos ligados a la terminología empleada, tampoco se debe incurrir en el error de subestimarlos. Algunos ejemplos aclararán este extremo.

Alicia, Humpty-Dumpty y el significado de las palabras

«— Cuando yo uso una palabra —insistió Humpty-Dumpty con un tono de voz más bien desdeñoso— quiere decir lo que *yo* quiero que diga..., ni más ni menos.

— La cuestión —insistió Alicia— es si se *puede* hacer que las palabras signifiquen cosas tan diferentes».

LEWIS CARROLL: *Alicia a través del espejo*, Madrid, Alianza, 1995, p. 116 (las cursivas son del original).

Las dificultades aparecen, en nuestro caso, con las palabras que usamos para describir la realidad política. Así, nos encontramos con que una

misma realidad, por ejemplo la sociedad política en que vivimos, es designada con diferentes términos —Estado*, sistema político, régimen político—, sin que sepamos muy bien si esos términos expresan la misma realidad. En segundo lugar, y como una muestra de la versatilidad del lenguaje ya señalada, hay vocablos políticos, como *liberal* por ejemplo, que no sólo encierran significados distintos sino, incluso, en ocasiones, opuestos: mientras que en Europa designamos con esta palabra a aquellas personas que son partidarias del liberalismo político y económico —aludiendo con ello a un régimen de libertades públicas en que el Estado debe inhibirse ante la economía de mercado—, en los Estados Unidos la voz se emplea para designar a los radicales que propugnan una firme intervención del Estado en la vida económica y social, apareciendo de esta forma como decididos críticos del sistema capitalista (análogas consideraciones podríamos hacer con el término opuesto, *socialista*, que, antes de los sucesos de agosto de 1991 —disolución de la URSS—, revestía múltiples significados, a veces completamente antitéticos, y que, en la actualidad, estamos lejos de saber bien su alcance y su sentido).

En nuestra disciplina tenemos también múltiples ejemplos de esa ambivalencia. Así, uno de sus conceptos clave, la libertad de enseñanza, es manejado con total ambigüedad no sólo en el lenguaje común y político sino, lo que es más grave, en el lenguaje estrictamente académico. Se utiliza el concepto como si estuviera cargado de univocidad, cuando todos sabemos que históricamente y en la actualidad dicho concepto tiene, al menos, una triple significación: libertad de creación y dirección de centros docentes, libertad de elección de centros docentes y libertad de cátedra, libertades todas ellas que encierran a veces contenidos de difícil conciliación.

Por todo ello, no parece completamente inútil que antes de entrar en el estudio de la Política de la Educación se tengan en cuentas estas observaciones de carácter terminológico, a fin de recordar —y resaltar— la condición poco precisa del utillaje lingüístico de las ciencias sociales en general, y de nuestra disciplina en particular. Aunque la realidad social se nos presenta hoy como una realidad huidiza, y aunque los términos utilizados por los científicos sociales distan mucho de gozar del beneficio del consenso, hay que hacer un esfuerzo para conseguir una terminología aceptada básicamente por todos —y accesible a todos—, o, en su defecto, justificar el alcance y significado de la que se propone. Como en el momento actual de las ciencias sociales lo primero dista mucho de ser posible, evitemos al menos la confusión explicando el sentido de los términos que se proponen. Como ya se indicó en la presentación de este manual, además de intentar ser lo más preciso posible a lo largo de nues-

tra exposición, remitiremos en cada caso al glosario final, concebido como un repertorio explicativo de los términos más complejos, ambiguos, confusos o indeterminados.

Veamos, en primer lugar, las palabras que se refieren a la propia disciplina. Primera cuestión terminológica: ¿Política de la Educación o Política Educativa? Como pronto veremos, no es sólo un problema de términos. De momento diremos que aquí se utilizará siempre la expresión *Política de la Educación*, porque, en rigor, nos parece más correcto desde el punto de vista lingüístico —al igual que hablamos de Sociología de la Educación y no de Sociología Educativa, o de Economía de la Educación y no de Economía Educativa, o de Filosofía de la Educación y no de Filosofía Educativa—, pero sobre todo porque esta expresión, que comienza a abrirse paso en la literatura específica, parece explicar mejor la naturaleza de nuestra disciplina: política que se proyecta sobre la educación, ciencia política de la educación o estudio de las manifestaciones políticas que se producen en el ámbito de la educación.

Ello no significa que dejemos de usar la expresión *política educativa*, con minúsculas, tan arraigada entre nosotros a pesar de su notoria incongruencia: ¿de verdad la política educa? ¿la política sirve para educar? Probablemente deberíamos hablar de política escolar, referida por tanto a los niveles elemental y medio, y de política universitaria, referida a la enseñanza superior, pero una expresión tan arraigada entre nosotros, tanto en el lenguaje de los medios como en el uso común, tiene convencionalmente la ventaja de su familiaridad. Por ello, usaremos la expresión *política educativa* para referirnos a las políticas concretas de un gobierno o de una institución que ancla sus raíces en una ideología determinada y que se encamina a la consecución de unos fines específicos. Por el contrario, la expresión *Política de la Educación*, con mayúsculas, hará referencia siempre a una disciplina que se sitúa en el plano del conocimiento, que estudia no sólo las políticas educativas, sino también el complejo y delicado binomio que constituyen hoy la educación y la política. Como de inmediato veremos, la distinción efectuada guarda también una inevitable carga política.

Muchas cosas habría que decir asimismo del término *educación*. Con él queremos referirnos a un proceso complejo, tanto que ninguna disciplina, ni siquiera la Pedagogía, puede abarcarlo globalmente. Ello es así porque la educación no se limita hoy a su consideración tradicional de ser una actividad encaminada a transmitir conocimientos o a forjar la personalidad del individuo, o a ambas cosas, sino que la educación se ha convertido en una institución básica de la realidad que permite múltiples enfoques: filosófico, psicológico, pedagógico, económico, sociológico, político. Aquí se

empleará el termino desde un enfoque netamente político, desde una perspectiva que trata de analizar las manifestaciones políticas de la educación. Precisando más, diríamos que la *Política de la Educación* se centra fundamentalmente en el análisis de los sistemas educativos, expresión que, como es sabido, abarca tanto la educación formal, que conduce a la obtención de un título académico, como la educación no formal, actividad organizada por los poderes públicos fuera del sistema escolar o universitario. Pero, como se verá en su momento, todo ello se analiza desde una perspectiva política.

Las dificultades terminológicas continúan cuando nos volvemos hacia el sujeto. Aunque se suele hablar del político de la educación, esta denominación, sin embargo, reviste una notable imprecisión: puede referirse tanto al científico social que estudia la política como al hombre que la realiza, es decir, al *homo politicus*. Para evitar esta ambigüedad y establecer una distinción neta entre ambos tipos humanos —de un lado, el científico; de otro, el profesional de la política o, al menos, el hombre que hace política—, se utilizarán los términos siguientes: en el primer caso se hablará del politólogo de la educación, y en el segundo del político de la educación, o, simplemente, del político.

Pero los problemas terminológicos continúan enredándose como cerezas. Acabamos de referirnos al politólogo, palabra bastante reciente que requiere también una explicación. No puede decirse que exista hoy al respecto un consenso en la comunidad científica. Algunos autores, siguiendo la tradición anglosajona, prefieren hablar del científico político, expresión que es sin duda más correcta pero que no ha tenido suficiente recepción entre nosotros. Otros gustan usar del término politicólogo, voz posiblemente más acertada como traslación del griego clásico y que hace referencia al estudioso de la política, mientras que politólogo se remite al especialista en la ciencia del Estado, de la *polis*, reduciendo en ese caso la Ciencia Política a pura ciencia del Estado. Sin embargo, el término de politólogo, propuesto por Marcel Prelot en 1956, posiblemente por su mayor brevedad, y por ese misterio que es siempre la evolución de las lenguas, ha ido ganando carta de naturaleza frente al de politicólogo, de mayor amplitud y de mejor significación. Ahora bien, el uso social termina imponiéndose siempre a la mayor corrección académica. Por otra parte, cabe perfectamente un sentido amplio de la *polis* que albergaría todas las manifestaciones colectivas del poder político. En última instancia, nos guste o no, el uso lingüístico termina imponiendo sus propias pautas, tal y como ocurrió con el término altamente impropio propuesto por Auguste Comte para la Sociología, extraña mezcla de dos términos pertenecientes a dos lenguas distintas, la latina y la griega.

2. LA PROBLEMATICIDAD DE LA POLÍTICA: ¿SABER NORMATIVO O SABER POSITIVO?

Las cuestiones que hemos visto anteriormente no son sólo terminológicas, sino que se hallan ancladas en la problemática naturaleza de las ciencias sociales, llamadas así por comodidad de uso y por su común aceptación, aunque quizás deberíamos hablar sólo de un *corpus* riguroso de conocimientos y experiencias, reservando el término de ciencia para el estudio y la investigación del mundo físico-natural, susceptibles de arrojar sobre su objeto leyes y predicciones (aun cuando las teorías de Einstein, Heisenberg y Popper hayan puesto también un punto de humildad en este campo). Lo cierto es que el desarrollo de las ciencias sociales se presenta hasta el momento lleno de dificultades, de obstáculos que frenan su avance. Obstáculos externos, fruto de la complejidad que presentan los hechos a estudiar, pero también obstáculos internos, nacidos del propio acto de conocimiento. Bachelard denominó a estos últimos obstáculos epistemológicos. La Política de la Educación no ha escapado tampoco a estas dificultades, como lo prueba el hecho de que las relaciones entre política y educación sólo hayan sido objeto de un estudio sistemático hasta hace muy pocos años. La causa fundamental debe remitirse a la existencia de problemas epistemológicos no resueltos plenamente aún, derivados de la problematicidad misma de la política.

El primer obstáculo epistemológico está relacionado con la naturaleza de la política, revestida desde su nacimiento de una notable dualidad, dualidad que se manifiesta en su controvertido carácter, prescriptivo para unos y positivo para otros: ¿la política debe iluminar el camino del hombre señalando la ruta a seguir en el difícil camino de la convivencia social —disciplina por tanto normativa o prescriptiva—, o, por el contrario, debe limitarse a estudiar las manifestaciones políticas, las que son —no las que deberían ser—, dando lugar así a un conocimiento positivo que es el primer paso para la acción?

De esta forma, es necesario reconocer que existe, desde hace más de dos mil quinientos años, una ambivalencia que se manifestó inicialmente en el pensamiento clásico de Platón y Aristóteles. Para Platón la política era una guía para la acción —el filósofo rey debe ser el que gobierne porque es el mejor preparado para ello—, mientras que para Aristóteles la política se agotaba en la descripción de los fenómenos políticos. Es decir, ya desde su nacimiento, aparecen separadas la Filosofía Política —disciplina normativa— y la Ciencia Política —ciencia positiva—, predominando aquella sobre ésta hasta que surgen los primeros brotes de la modernidad.