

# EDUCAR PARA LA CIUDADANÍA: ENTRE EL MERCADO Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Antonio Bolívar Botía  
Universidad de Granada

## RESUMEN

El proyecto moderno de escuela pública, como configuración de la ciudadanía en unos valores comunes, se ha visto seriamente cuestionado, en especial por las propuestas multiculturales, el discurso de calidad y competencia mercantil del neoliberalismo y la creciente dualización social. El reconocimiento de las diferencias debe ser conjugado con un currículum común, las propuestas neoliberales de proyectos educativos diferenciados a elección de los clientes deben ser contrarrestados con la defensa de una integración de la ciudadanía. En tercer lugar, frente al incremento de exclusión social la escuela adquiere un papel de primer orden en la cohesión e integración social. En el artículo se analiza cómo la educación para la ciudadanía, debidamente reformulada en nuestra coyuntura actual, puede ser una respuesta a dichos problemas.

PLABRAS CLAVE: calidad educativa, educación de la ciudadanía, exclusión social, equidad, igualdad.

## ABSTRACT

The modern project of state school, like configuration of the citizenship in common values, has been seen seriously questioned, in special by the «multicultural proposals». The speech of quality and mercantile competition of the neoliberalism, and the increasing social duality. The recognition of the differences must be conjugated with a common curriculum, the neoliberal proposals of educative projects, differentiated to election of the clients, must be contrarested with the defense of an integration of the citizenship. Thirdly, as opposed to the increase of the social exclusion, the school acquires a paper of first order in the cohesion and social integration. In the article it is analyzed how the education for the citizenship, properly reformulated in our present conjuncture, can be an answer to these problems.

KEY WORDS: Educative quality, education for the citizenship, social exclusion, fairness, equality.

## INTRODUCCIÓN

El futuro dirá si se trata de un canto de cisne, pues ¿qué porvenir aguarda a una comunidad de ciudadanos, cuando los unos se afirman en sus particularismos étnicos



o en su identidad religiosa, y los otros confunden sus deberes de ciudadanos con sus derechos como consumidores? (Schnapper, 2001).

El proyecto de escuela pública, como configuración de la ciudadanía nacional desde fines del XIX, regido por una lógica cívica y una narrativa común o compartida, se ha visto sometido a una precarización de sus ideales, como consecuencia de las fuertes críticas en los setenta y ochenta. Más recientemente, propuestas multiculturales, comunitaristas o mercantiles, ahora incrementadas con la globalización, amenazan seriamente su viabilidad y, en cualquier caso, fuerzan a reestructurarla. De ahí que volvamos a repensar sus orígenes, a la vista de los debates actuales, que están desmoronando las creencias fundadoras de los sistemas escolares modernos. Si bien dicho proyecto precisa ser reformulado para hacer frente a las nuevas realidades sociales, también somos conscientes de la fuerte erosión que ha sufrido en el último tercio del siglo pasado, así como de las nuevas preocupaciones a las que era ajeno, y, en especial, de las amenazas que desde las tendencias neoliberales o multiculturales se ciernen sobre el proyecto moderno de una educación común.

Hemos acabado el siglo XX un tanto desengañados de las grandes metanarrativas que daban identidad al proyecto educativo de la modernidad o, al menos, con un debilitamiento de las bases ideológicas que lo sustentaban. Existe poco espacio para nuevas propuestas, aun cuando, por lo pronto, se sienta la necesidad de oponerse a los renovados discursos de la calidad, procedentes de la ofensiva neoliberal, que sustraen la educación de la esfera pública moderna para situarlo como un bien de consumo privado. Por otro lado, en la traslación mimética del discurso multiculturalista americano, pero también ante el creciente reto de sociedades que se convierten en multiculturales, el currículum escolar debe responder tanto a las demandas radicales de currícula diferenciados según cada cultura, como a conservar un currículum uniformado. Pensamos con Feinberg (1998) que la única salida es la reivindicación de educación para la ciudadanía, en una revitalizada condición pluralista de la tradición liberal, más que en el problemático comunitarismo.

La escuela de mitad del siglo pasado, en un contexto de certezas, podía funcionar como una verdadera institución que, a partir de un conjunto de valores intrínsecos y estables, producía individuos con comportamientos y actitudes conformes con un modelo cívico previamente establecido. Era la escuela tematizada por Durkheim como una «máquina» de integración social y de producción de ciudadanos, a través de la «socialización metódica» de la generación joven. Lo que antes, aun con su contribución a la desigualdad social, aparecía como un instrumento de ascenso social ya definitivamente se ha esfumado. La democratización paradójicamente, dice Dubet (1999: 27), comprometió la producción de las desigualdades sociales, dejando la escuela de ser vista como una institución justa (que prometía la «igualdad de oportunidades») en un mundo injusto (sociedad dividida en clases sociales).



## 1. LA EDUCACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA AGENDA DE LAS REFORMAS

Podemos decir que en una sociedad democrática la «educación política» (el cultivo de las virtudes, el conocimiento y las habilidades necesarias para la participación política) tiene primacía moral sobre otros objetivos de la educación pública (Guttman, 2001: 351).

La educación pública se configuró como la institución necesaria para la formación e identidad de la ciudadanía. De hecho, como ha resaltado Juan Carlos Tedesco (1995), los sistemas educativos nacionales nacieron ligados a la *formación de la ciudadanía*, de la que debía hacerse cargo el Estado, sin dejarla a la sociedad civil o a las familias. Dicho proyecto se asentaba sobre la igualdad y la voluntad de uniformización de todos, dentro del marco nacional, en un espacio institucional que permitiera también el respeto de las diferencias individuales.

La paradoja actual de la escuela laica es precisamente que una institución que pretendía la construcción de una ciudadanía universal, se ve obligada crecientemente a reconocer las diferencias religiosas, culturales o étnicas. Si lo individual tiene que transformarse en colectivo, y sin esto no hay acción educativa, actualmente sólo se puede hacer a través del reconocimiento de las diferencias. Es objeto de discusión si dicho reconocimiento ha de entenderse desde el pluralismo identitario (tradición europea del currículum común como espacio de identidad) o desde la reafirmación de cada cultura en currículos diferenciados (multiculturalismo posmoderno americano). A parte de que, como ha documentado ampliamente la sociología de la educación, no logró ser la escuela de todos, una cierta ambigüedad ha formado parte de la educación escolar: formar un ciudadano autónomo en el seno de una sociedad capitalista democrática, que debe reproducir una mano de obra dócil, y las aspiraciones de una participación política que exigiría dosis crecientes de autonomía.

La educación para la ciudadanía históricamente, pues, ha formado parte del núcleo de la escuela pública, que ha considerado que una de las tareas básicas de la escuela es preparar a las jóvenes generaciones para vivir y ejercer el oficio de ciudadano en una comunidad configuradora de la nación (Schnapper, 2001). Desde sus inicios ilustrados, la escuela tuvo como misión contribuir a dar consistencia política (al tiempo que identidad cultural) a la ciudadanía. De ahí que, como señala en el texto citado Amy Guttman, la primera prioridad de una política educativa o una reforma es qué tipo de ciudadano se aspira a formar, precisa nuestra sociedad en el presente y previsible mundo que nos ha tocado vivir. Conscientes de su relevancia, muchas políticas educativas, incluidos los organismos internacionales, le dedican crecientemente en sus orientaciones una amplia atención. En efecto, no es tanto la información lo que nos preocupa, en esta sociedad de la información (menos del conocimiento), cuanto la exclusión de hecho de amplias capas de la población, los rebrotes de intolerancia y xenofobia.

Por eso, el orden de prioridades de la escuela se ha invertido en los noventa en los países occidentales, ante el déficit cívico que acusan nuestras sociedades ac-





tuales y, particularmente, los jóvenes. Parece como si la sociedad hubiera hecho suyo el pesimismo de la sociología crítica, de que no es posible una igualdad de oportunidades en el plano de conocimientos académicos, poniendo, en su lugar, como prioridad que los alumnos aprendan, en primer lugar, a vivir juntos tanto en la dimensión cívica como en el de los hábitos y comportamientos ciudadanos. La escuela comprensiva, en este sentido, es la escuela de formación de la ciudadanía: abierta a todos los alumnos y alumnas sin discriminación, integrando la diversidad sociocultural y diferencias individuales, contribuye a una socialización integradora. Se pretende construir ciudadanos iguales en derechos y reconocidos en sus diferencias, que tienen capacidad y responsabilidad para participar en el campo político y social, revitalizando el tejido social de la sociedad civil.

Queremos entender dicha educación *para el ejercicio de la ciudadanía*, en un sentido amplio, y no referido a alguna materia dedicada específicamente a ello (de tan mala prensa en nuestro país, por la prostitución que hizo el franquismo). La educación para el ejercicio del oficio de ciudadano comienza entonces con el acceso a la escritura, lenguaje y diálogo; continúa con todo aquello que constituye la tradición cultural y alcanza sus niveles críticos en la adolescencia, con el aprendizaje y práctica de contenidos y valores compartidos que posibiliten la cohesión política. La integración social y la lucha contra la exclusión implica, sin duda, el refuerzo de unos conocimientos de base y una formación cultural que permita al ciudadano analizar, pensar y criticar las propuestas sociales y políticas.

Una vez que la llamada educación en valores ha quedado como una ola que pasa, tanto por los nuevos vientos de eficacia y calidad (con la administración del gobierno popular) como por el uso de retórica legitimadora de otro tipo de educación que hizo el poder (en la etapa socialista), cuando no se removían las estructuras necesarias; es preciso repensar también qué y cómo la formación de los ciudadanos deba tener su lugar en el currículum escolar. Por una parte, estamos desengañados de que se puedan enseñar hábitos, actitudes y comportamientos por medio de sólo contenidos explícitos en el currículum escolar, menos aún porque exista una materia propia dedicada al tema. La educación para la ciudadanía, como queremos entenderla aquí, se juega en los modos mismos con los que se trabajan los saberes escolares y se construyen los conocimientos en clase (Guarro, 2002).

La *educación para la ciudadanía* puede ser, además, un modo de conciliar el pluralismo y la condición multicultural. No obstante, precisa ser reformulada de forma que no sea excluyente sino integradora, en una ciudadanía universal o cosmopolita. La noción de ciudadanía, como ha defendido Habermas (1999), no se debe asociar a una identidad nacional o a un conjunto de rasgos culturales o biológicos, sino a una comunidad que comparte por igual un conjunto de derechos democráticos de participación y comunicación. En una línea que compartimos, señala Gimeno (2001a):

La *ciudadanía* constituye un gran proyecto a partir del cual surge una agenda de problemas para considerar desde la educación, dando pie al despliegue de un programa sugerente de temas para abordar las finalidades y contenidos de los currícula, de prácticas educativas, la micropolítica de las instituciones escolares y la política

educativa en general. Es una especie de metáfora potente a partir de la cual se puede hacer una lectura provechosa de los retos que tiene planteados la educación, en general, y el currículo con sus contenidos, en particular. La educación para la ciudadanía es toda una visión de cómo debe pensarse, diseñarse y desarrollarse la escolarización bajo el punto de mira de que así se contribuye a la reconstrucción y mejora de la sociedad (p. 154).

La tradición liberal, con su acento individualista en el ejercicio de los derechos, se nos ha mostrado insuficiente, aparte de haber dado lugar a una concepción de la democracia como mercado, con unos ciudadanos pasivos y escasos deberes con lo común. La insatisfacción con esta herencia ha provocado, desde distintos frentes (movimiento «comunitarista» en filosofía moral y política), reivindicar la educación para una ciudadanía distinta, más cercana a la «libertad de los antiguos»: la ciudadanía republicana, donde los individuos se sientan («identidad cívica») miembros de una comunidad, vinculados por un conjunto de deberes cívicos y no sólo derechos individuales. Como ha escrito Victoria Camps (1999), «La idea de ciudadanía no debe ir ligada exclusivamente a los derechos individuales (sean éstos civiles, políticos o sociales), sino incluir al mismo tiempo aquellos vínculos capaces de unir a los ciudadanos con la comunidad: obligaciones o deberes cívicos, que constituirán lo que podríamos llamar la ‘estructura moral de la democracia’».

## 2. LA EDUCACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN LA MODERNIDAD

Nada nos invita a romper con el relato de la modernidad, a postular quién sabe qué ruptura radical y posmoderna; tenemos simplemente la obligación de tomar ese relato en serio, sin hacernos ilusiones sobre los «consuelos» que constituyen los «tipos históricos» y las «leyes» de funcionamiento (Dubet y Martucelli, 2000: 418).

Estamos viviendo, de un modo imperceptible, una reestructuración o «reconversión» del sistema escolar. La extensión del *ethos* de la empresa privada a los servicios públicos (el llamado *Anew public management*), junto a una grave crisis del ideal republicano de escuela, están mudando lo que era el objetivo de la escuela pública: un modo de socialización común, integrador de la ciudadanía, como señalaba en otro lugar (Bolívar, 2000). Históricamente el currículo nacional (o programas de enseñanza) tenían como misión, más que la movilidad social, la integración y socialización política de los individuos, más allá de sus contextos locales o familiares. La escuela pública es, en este sentido, hija del proceso de formación del Estado moderno. Dar una identidad colectiva a las nuevas naciones, así como una distribución de los roles sociales, son tareas que la escuela realizó, en conjunción con la formación de los Estados modernos. La educación se configuró como el principal dispositivo para la creación de ciudadanos, tanto para contribuir al progreso de la nación como para compartir los fines y valores sociales.

En los sesenta y setenta, diversos análisis críticos de la nueva sociología de la educación, invierten las creencias funcionalistas de integración social: la cultura escolar no es universal, es una construcción que legitima la cultura de los herederos,



reflejando la distribución del poder en la sociedad. Sucesivos análisis (Bernstein, Baudelot y Establet; Bowles y Gintis; Bourdieu y Passeron; Willis, Apple, Lerena, Fernández Enguita, etc.) provocan un contramodelo a las tesis de una escuela integradora de la igualdad de oportunidades: la escuela reproduce las desigualdades, la socialización no es un proceso unitario y universal. Como lo expresan Dubet y Martuccelli (1998: 429-30), «la *paideia* funcionalista ha sido derrotada para siempre. No resistió a los análisis empíricos, a la sociología de la sospecha y a la formación de un contra-modelo capaz de reorganizar el conjunto de conocimientos»; por lo que ya hoy «el rol de socialización de la escuela no puede continuar siendo identificado con el de un aparato de inculcación de valores comunes, interiorizados por los individuos y modelando su personalidad».

La «indiferencia a las diferencias», que Bourdieu y Passeron (1964) denunciaron en su temprana obra, completado con su conocido estudio sobre la reproducción, dio lugar, como repetidamente ha mostrado la sociología de la educación, a reproducir las desigualdades. En una primera ola, motivó tenerlas en cuenta promoviendo una discriminación positiva: zonas de educación prioritarias o proyectos de compensatoria fueron algunas realizaciones, en los que se pretendía dar más a los que menos tienen. Pero también aquí se cebó la sociología de la educación mostrando que la escuela no puede compensar las desigualdades de partida. Por ello, tras el eclipse de la vana pretensión de la igualdad de oportunidades, más postmodernamente, se propone ser sensible a dichas diferencias para, dada la incapacidad para superarlas, «adaptarse» a ellas. Como lúcidamente analiza J.-L. Derouet (1998), diferentes lógicas sucesivas (lograr la igualdad por la diversificación, racionalizar la gestión para un mejor rendimiento, o satisfacción de los usuarios) han confluído en la autonomía de las escuelas, que, en cualquier caso, introduce una seria «fractura» en lo que fue el proyecto de escuela pública.

Si el servicio público de la enseñanza se asentaba en una homogeneidad de las escuelas, dado que bajo la igualdad formal reprodujo la desigualdad, hoy se ha pasado al lado contrario: seamos sensibles a las diferencias, impeliendo a que cada centro se adapte a su contexto, e incluso sea diferente. De este modo, sin ser conscientes, se ha oscurecido el ideal republicano de la escuela como servicio público, que tenía como meta dar a todos, sin discriminación, la cultura y saberes generales y comunes, de modo que permitiera la integración de la ciudadanía. Ahora se induce a un currículum definido localmente por cada escuela y donde, frente a la igualdad de oportunidades, al menos formal, que se pretendió, cada escuela redefine el currículum según lo que considere «bueno» para ellos. El referente cívico de justo para todos se altera por un «bueno» para nosotros, cuando no por una lógica de eficiencia (calidad) en la gestión o imagen por los usuarios.

### 3. ¿QUÉ REFERENTES PARA UNA EDUCACIÓN «COMÚN»?

La herencia de la escuela pública es que la formación de la ciudadanía se asienta en la socialización en valores comunes y universales, que están por encima de las pautas culturales específicas de los distintos grupos sociales que componen la

nación. Ésta es la razón última de que deba ser laica, por oposición a las adhesiones religiosas que mantenga cada grupo, y por eso hay que dejar fuera de la escuela todo aquello que particulariza y diferencia. La escuela pública se sustenta sobre una ideología unificadora e igualitaria, por lo que la cultura escolar es universal, socialmente neutra, ocupando la escuela un lugar «extraterritorial».

Este proyecto entra en crisis al tener que primar lo local y el desarrollo de la cultura propia de cada comunidad. Así se está introduciendo la idea de una cierta atomización o «babelización» de cada centro escolar, con su propio proyecto educativo como oferta, que contribuye también al fallecimiento de la identidad común de la formación ciudadana. Pues, si de lo que se trata es de que cada centro construya su propio «bien común local» con un *ethos* distintivo, este bueno para nosotros puede tener los efectos perversos de no ser justo para todos. El aprendizaje de la ciudadanía no puede ser delegado a lo que cada centro o comunidad estime pertinente.

No obstante, también es evidente que la tradición cívica de la escuela pública tiene que ser reconstruida en nuestra actual coyuntura, crecientemente multicultural. La sociología crítica de la educación ha documentado cómo la cultura escolar, en la escuela pública «republicana» francesa (como cristalización modélica), bajo su presentación universalista no ha sido neutra, sino una construcción que ha legitimado una perspectiva cultural particular, al servicio de un grupo social.

Uno de los debates más interesantes en nuestra modernidad tardía (Taylor, 1997; Habermas, 1999) es cómo conjugar la universalidad con la reivindicación postmoderna de reconocimiento de las diferencias. Charles Taylor defiende una política de reconocimiento *diferenciado* de las culturas minoritarias: «donde la política de la dignidad universal luchaba por formas de no discriminación que eran bastante ‘ciegas’ a los modos en que los ciudadanos difieren, la *política de la diferencia* redefine con frecuencia la no discriminación exigiendo que convirtamos estas distinciones en la base del tratamiento diferenciado» (Taylor, 1997: 305). Representando a los ilustrados, Habermas (1999: 189-227) mantiene una política de reconocimiento *igualitario* de los individuos pertenecientes a diversas culturas. La identidad de una nación de ciudadanos no se constituye sobre afinidades étnicas o culturales, sino a través del ejercicio activo de los derechos de participación y comunicación por sus miembros. De este modo, dos tipos de política (igualdad *vs.* diferencia) entran en conflicto, que exigen la redefinición de la escuela pública (republicana). Jürgen Habermas defiende que una tradición ilustrada, correctamente entendida, requiere «una política del reconocimiento que proteja la identidad del individuo en el contexto de vida que forma su identidad». Y esto, estima, no exige una ruptura con la tradición individualista de los derechos, sino solamente su consecuente realización.

Parece que, de acuerdo con nuestra mejor tradición, no debiéramos abdicar de defender unos valores comunes a la condición humana, con independencia de las minorías, grupos culturales o religiosos a los que pertenezcan los individuos; pues han sido la base de los derechos humanos y, por tanto, del reconocimiento de su condición igualitaria (Habermas, 1999). Pero, también es verdad que, bajo dicho supuesto formal, la pertenencia a grupos (justamente lo que marca su diferen-



cia) se ha considerado algo marginal, anulando sus identidades culturales o asimilando sus particulares modos de vida (Taylor, 1997).

El objetivo de la escuela pública de integrar a la ciudadanía en unos principios y valores tiene, entonces, que ser actualmente reformulado, para compatibilizar dicho fin con el reconocimiento de las diferencias de cada grupo o con los contextos locales comunitarios. En este sentido, compartiendo las consideraciones de Amy Gutman (2001), disentimos grandemente de su propuesta de «minimalismo cívico», para descartar todo planteamiento moral que pudiera interferir con creencias comunitarias. En este caso, como dice mi colega el profesor J.A. Pérez Tapias (2002: 23), dicho minimalismo, tras sus apariencias, acaba con la propia educación democrática. Potenciar la convergencia en *núcleo ético común*, base del universalismo moral de la democracia, no puede suponer reducirlo a un minimalismo. Por eso, nuestra cuestión actual es cómo articular el reconocimiento de las diferencias locales, de grupos étnicos o de género con la necesaria integración social. Lo que sucede es que, como han puesto de manifiesto Derouet y Dutercq (1997), hay diferentes modelos «ideales» (en la práctica no se encuentran en estado puro) de referencia, que están en la raíz de los debates actuales:

- a) *Referente cívico*, fundado en los principios de la escuela republicana, pretende unas normas comunes a todas las escuelas para educar a la ciudadanía. Los centros escolares han sido, desde su creación, unidades administrativas del sistema educativo. Precisamente este pretendido carácter universalista ha entrado en fuerte crisis, tanto al mostrar la sociología crítica cómo, por la concepción de justicia de partida, favorecía a grupos sociales burgueses, como por la emergencia postmoderna de lo local y el reconocimiento de las diferencias. Sin embargo, su punto fuerte es, como ha dicho Savater (2002), *que educar es introducir a la generación joven en lo mejor del mundo heredado, sin renunciar a nuestra responsabilidad por dicho mundo, como vio Hannah Arendt*.
- b) *Marco comunitario*, que, más allá de una mera municipalización de la educación, concibe el centro escolar como una comunidad y el proyecto de centro como expresión de los valores propios de cada comunidad, en un espíritu de cooperación. Como reacción a la insatisfacción con el individualismo del liberalismo ilustrado, se ha producido, desde la filosofía moral y política, una fuerte reivindicación de una dimensión comunitaria de la vida, con formas de vida solidarias, expresión de la identidad del grupo (Etzioni, 1999). La debilidad de un referente comunitario (valores propios de cada comunidad local) es que acabe sin incluir al otro, en un reconocimiento excluyente de la propia cultura. Además, sin un principio universalista, queda privada de criterios para resolver los conflictos, que necesariamente se presentan.
- c) *La eficacia*. Se busca, imitando el mundo empresarial, la eficacia en el logro de unas metas propias y posterior evaluación de los resultados. Se responsabiliza a las unidades locales de la racionalización de la gestión, otorgando un margen de autonomía y exigiendo dar cuenta de sus propios resultados. Es la «gestión por proyectos» que se traslada de ámbito de la empresa al educativo.



Este modelo se ha visto potenciado en los últimos años por todo el movimiento de «escuelas eficaces», que ha delimitado un conjunto de indicadores que hacen que una escuela proporcione un «valor añadido» en el aprendizaje de los alumnos.

- d) *Referente mercantil*. A diferencia de la eficacia, en que lo bueno se define por la preespecificación objetiva de la cualidad del producto, la orientación mercantil define lo justo por su capacidad para movilizar a los clientes, siendo éstos los que definen la calidad del producto, manifestada en la elección de la escuela.

Un centro escolar puede ser considerado, respectivamente, como una unidad de servicio público, una comunidad solidaria, una empresa que se esfuerza, o un servicio mercantil. Como modelos ideales, en la práctica, una escuela tiene que moverse entre estos referentes. La cuestión es a cuál darle prioridad, aun reconociendo que el acuerdo y definición sobre un «bien común local» no es posible (Derouet y Dutercq, 1997). A lo que se debe tender es a acuerdos parciales que posibiliten una coordinación de la acción. Por lo pronto, más allá de voluntarismos políticos de la legislación, los centros escolares no son unidades sociales conjuntadas, sino aglomeraciones de comportamientos individuales.

#### 4. NEOLIBERALISMO: MERCADO Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Las políticas neoliberales sostenedoras de un mercado globalizado han proyectado el economicismo en el que se apoyan los criterios acerca de lo que se entiende por calidad de la educación. Han desplazado la política educativa, de ser un cometido del Estado, al ámbito de las decisiones privadas. Han devaluado el sistema educativo como un factor de integración e inclusión social, a favor del incremento de la iniciativa privada (Gimeno, 2001b: 134).

El uso del término «neoliberalismo» se ha extendido y generalizado, como una cierta «palabra maletín», donde cada uno puede meter diversos componentes. Por ser escasamente preciso (poco tiene que ver con el liberalismo político, por ejemplo, tipo Rawls), sería mejor emplear «fundamentalismo del mercado» (que prefiere Joseph Stiglitz, 2002), que incluye, como pilares fundamentales, defendidos por el FMI, la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados. Por su parte, Boltanski y Chiapello (2002) han hablado, en un libro que ha causado un alto impacto, de «nuevo espíritu del capitalismo», recordando a Weber. Este nuevo espíritu (nómada) del capitalismo, con el capital financiero globalizado, pone en jaque el Estado del Bienestar y la configuración nacional de la escuela. En cualquier caso, es visible en todas las políticas educativas occidentales su orientación por lógicas empresariales de «eficacia» o «calidad», subordinándolas a la economía.

La argumentación neoliberal en el ámbito educativo es que los sistemas educativos no tienen calidad porque no son aún verdaderos mercados, debido al monopolio estatal protegido en que se han mantenido. Aceptado, como principio





subyacente neoliberal, que el mercado es mejor medio para incrementar la efectividad (y «calidad»), se trata de introducir estándares mercantiles en los propios servicios educativos. Más que nuevos recursos, se requiere un uso eficaz de éstas, que vendrá motivado por el *input* de los clientes. De ahí, por un lado, que, en sus formulaciones más duras, primariamente se financia la demanda de los clientes («vouchers»), no la oferta de servicios. Por otro, se requiere introducir mecanismos de competencia, dessectorializando el sector público, para lo que es preciso introducir la diversidad de ofertas (proyectos educativos), al tiempo que dejar de regular, otorgando mayores márgenes de autonomía. Ya no se trata del viejo conflicto entre escuela pública y privada, sino de introducir la competencia entre los propios centros públicos, haciéndoles doblegarse a las exigencias del mercado: oferta diferenciada para favorecer la demanda educativa.

El Estado, mediante estos discursos y políticas, delega parte de la responsabilidad de los servicios públicos (sanidad, educación o pensiones) a entidades subnacionales o, en cualquier caso, al sector privado. En gran medida, la creciente ola de descentralización y autonomía que recorre las políticas educativas occidentales pretende mejorar la eficacia por la competencia intercentros. A su vez, la globalización de la economía incrementará la necesidad de competencia entre los sistemas educativos, en primer lugar, y, dentro de ellos, entre los centros escolares, así como en la forma de provisión del servicio educativo. En cualquier caso, resulta un tanto descorazonador que el siglo XX, pródigo en reformas, movimientos de renovación y propuestas didácticas, haya finalizado con una debilidad intrínseca sobre las teorías del cambio para la mejora de la educación. Esta incertidumbre ha sido aprovechada para, llevándola a otro terreno, poner —como único mensaje salvífico— la mercantilización del espacio social y de los servicios públicos.

La orientación neoliberal, sin duda, tiende a políticas de privatización y liberalización de la economía. Pero las políticas de bienestar no pueden ser suprimidas, por la fuerte resistencia que generan. Por ello, entre otras estrategias, se trata de redirigir las demandas ciudadanas al sector privado, «persuadiendo a los ciudadanos de que no perderán derechos porque podrán ser atendidos entre mayor número de escuelas y tener acceso a servicios de mayor calidad» (Afonso, 1998: 157). Aquí se inscriben, justo, las políticas de calidad. Se les hace creer que de lo que se trata es de mejorar la gestión, lo que puede suscitar un cierto consenso amplio, porque «*mejorar la gestión* es un juicio que suena sobrio, neutral, indiscutible y virtuoso» (Pollit, 1993: 71). Se trata, entonces, de atenuar las fronteras entre el sector público y el sector privado, «de modo que se torne igualmente menos nítida la distinción entre los derechos sociales y los derechos individuales»

Y es que, sin duda, los discursos neoliberales y conservadores «ocultan mucho más de lo que dicen y prometen» (Torres, 2001). Así, entre algunos de los mensajes, la defensa de las libertades, de la autonomía, de las bondades del «apoliticismo» y de la necesidad de un Estado que actúe con neutralidad, ocultan que lo que verdaderamente pretenden es convertir el sistema educativo en un gran mercado, a elegir por los potenciales clientes. En un clima de austeridad y disciplina fiscal, dominante en las últimas décadas, descentralizar y ceder servicios al sector privado es un modo de descargarse el Estado de dichos deberes sociales.

Sin embargo, la fuerte demanda de todos los sectores sociales para que el Estado continúe prestando unos servicios universales, ya conquistados, va a llevar, en lugar de desmantelarlos, a gestionarlos de modo privado. En cualquier caso, como ha captado Habermas (1994), el capitalismo avanzado no puede dejar de ser un Estado social, ni tampoco puede seguir como antes. Estamos asistiendo a significativos cambios educativos en la forma en que el Estado deba hacerse cargo de la educación de los ciudadanos, que alteran radicalmente el modelo surgido en la postguerra con el Estado de Bienestar. Ante esto, se impone defender los valores de solidaridad y los servicios públicos, en un nuevo modelo adecuado a nuestra economía y sociedad. Por eso, parece que se va imponiendo la idea de que no se puede dejar todo al mercado, y que el Estado debe seguir desempeñando un papel relevante. Si bien se puede haber debilitado el papel del Estado, son posibles aún políticas socialdemócratas en los servicios públicos. Al fin y al cabo, dichas políticas están y seguirán estando fuera de la competencia internacional.

El llamado «fin de la historia» está dando lugar a la emergencia de un *pensamiento neoconservador*, que se está arrogando el atributo de «único»; lo que conduce a una cierta mercantilización del espacio social y de los servicios públicos. Los discursos versan sobre la escasa efectividad de las burocracias del sector público y, por contraposición, de la calidad generada por la «mano invisible» del mercado; por lo que es preciso desregular, entendiéndose que la «calidad» de los servicios educativos la determinan la satisfacción de los clientes. Por eso, es preciso volver a revitalizar el valor de la utopía, con un lenguaje de la crítica que permita, desentrañando las estrategias discursivas y argumentales empleadas por las nuevas ideologías mercantilistas, poner en primer plano, en lugar de la eficiencia, los ideales de justicia, equidad y democracia.

Cuando la educación pública deja de ser una cuestión ideológica o de fines (un modo propio de socialización de la ciudadanía, por encima de las pautas culturales particulares), el asunto se torna en una racionalidad administrativa o de los medios: qué modos (imitados de los privados) pueden hacerla funcionar mejor o más rentable. De una institución que contribuye a construir la identidad personal y nacional se pasa a una institución «de servicios», que ofrece a elección por los potenciales clientes. Como dice Pablo Gentili (1997: 60), «se reconceptualiza la noción de *ciudadanía* mediante una revalorización de la acción del individuo en cuanto *propietario* que elige, opta, compete para acceder (comprar) un conjunto de propiedades-mercancías de diversa índole, siendo la educación una de ellas. El modelo de hombre neoliberal es el ciudadano privatizado, responsable, dinámico: el *consumidor*».

A su vez, disminuyen las políticas sociales de redistribución social e integración de los grupos más vulnerables, lo que provoca un creciente número de excluidos social y escolarmente. A veces, como fracaso de la asimilación social (y cultural), se reafirman las identidades culturales originarias, lo que puede, en ocasiones, acentuar dicha exclusión. «El encuentro de una estructura social cada vez más movidiza y atravesada por la lógica de la exclusión social, con una aspiración cada vez más legítima al reconocimiento de la diversidad cultural, provoca necesariamente nuevas tensiones», señala Danilo Martuccelli (2002: 15).



## 5. REFORMAS ORIENTADAS A INCREMENTAR LA CALIDAD: AUTONOMÍA, LIBRE ELECCIÓN DE CENTROS

Incrementar la elección de centros es probablemente incrementar la separación de estudiantes por raza, clase social o base cultural. Incrementar la libre elección de centros es a menudo justificado por sus defensores como una estrategia para mejorar las oportunidades educativas. En abstracto, parece un argumento plausible. [...] Pero este cuadro optimista desaparece cuando examinamos de modo específico detalles de las actitudes de los padres y las respuestas del programa de elección. La elección parece tener un efecto estratificador (Fuller y Elmore, 1996: 189).

En efecto, estamos asistiendo a cambios significativos en la forma en que el Estado deba hacerse cargo de la educación de los ciudadanos, que altera el modelo surgido en la postguerra con el Estado de Bienestar (*the welfare state*). En una época de recesión progresiva de las funciones del Estado de Bienestar en educación, se está introduciendo progresivamente en las políticas educativas de los países occidentales una lógica de autonomía, que favorezca la elección de los padres (*school choice*), unida a una liberalización de los servicios públicos, que altera el papel del Estado. La retórica desplegada sobre la escasa efectividad de las burocracias del sector público, y, por contraposición, la «calidad» generada por el mercado, están conduciendo a entender que la calidad de los servicios educativos la determinan las demandas y grado de satisfacción de los clientes. Así, el llamado Modelo Europeo de Gestión de Calidad, extendido hace unos años por el MEC (1987) señalaba en el correspondiente cuaderno: *El cliente es el árbitro final de la calidad del servicio que se presta. Un centro educativo público ha de conocer quiénes son sus clientes, cuáles son sus expectativas razonables, cuáles son sus opiniones y cuáles son sus deseos sobre cómo ha de recibir el servicio. La satisfacción del cliente también se puede medir y analizar.*

La mayoría de países occidentales esta promulgando legislaciones sobre la autonomía de las escuelas, ya sea como gestión basada en la escuela (*school based management* o *self-management*) en Estados Unidos, Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda, o como políticas de «territorialización» o descentralización y refuerzo de la autonomía escolar, en países como Francia, Portugal, Bélgica o España (Laval, 2003). La descentralización, gestión basada en el centro o autonomía, ha sido uno de los núcleos identificadores en la agenda de la reconversión escolar. Da lugar a un nuevo papel del Estado, que modifica el reparto de competencias y los modos de regulación de la educación. Diversas razones han contribuido a ello: desde argumentos políticos, de que un gobierno más cercano puede hacerlos más responsables a las demandas e intereses de la gente, a perspectivas economicistas de romper con estructuras burocráticas (monopolios protegidos) que impiden la competencia, como motor de la mejora y eficiencia. Al hacer responsables a los agentes locales de la educación que tienen a su cargo, la productividad y calidad, se aduce, mejorará, al tiempo que el Estado se exime de responsabilidades en este terreno. Autonomía de los centros, libre elección y privatización de la educación, son algunas iniciativas asociadas a la descentralización.



Hay entonces argumentos propiamente pedagógicos, que se mezclan y unen, en un cierto cóctel, con los anteriores: así la descentralización permite responder a las características diferenciales del entorno, facilitando la adaptación del currículum, en un contexto crecientemente desigual y multicultural. Y dentro de este cóctel (mezcla de neoliberalismo y conservadurismo), la descentralización en unos ámbitos llega a mezclarse con centralización en otros. El caso más elocuente es el Reino Unido (*Education Reform Act* de 1988) donde, al tiempo que se mantiene un control sobre el currículo (exámenes nacionales y evaluación de centros), por otro, se crean mecanismos como la publicidad de resultados escolares, abriendo un espacio para que tengan lugar presiones competitivas. Se produce una mercantilización del espacio educativo: descentralización (ahora reapropiada por los políticas conservadoras) en sus diversas dimensiones (delegación, desregulación, deszonificación, colegialidad competitiva), privatización, credencialismo y excelencia competitiva.

El Estado puede, así, dejar parte de su responsabilidad ineludible en la educación, para transferirla al propio centro y clientes. Se hace creer que, al igual que en el mundo empresarial, «el estímulo de la competencia elevaría la calidad de la educación en todas las escuelas», por lo que la calidad depende ahora del funcionamiento del propio centro, y de su capacidad para ganarse clientes. La lógica económica se sobrepone a la política educativa, o, como continúa diciendo Helena Munín (1999: 24): *la competencia funciona así como un sucedáneo de la idea de justicia*. A la vez, oculta y desplaza los problemas centrales de la educación, particularmente los vinculados a los recursos y financiación de la educación, a problemas de eficacia, eficiencia y calidad del propio sistema educativo.

En el caso inglés, el más emblemático a este respecto, está llevando a un «mercado administrado» en que los padres y alumnos son los clientes, y los centros escolares potenciales rivales. Este nuevo *gerencialismo* en educación argumenta que hay que diferenciar la oferta pública (y privada) de los centros, para lo que cada centro deba tener su propio proyecto educativo, hacerlo público, y promover la mejora por competencia, ampliando las posibilidades de elección de los padres. La evaluación externa de los centros y publicación de resultados, como en el caso inglés, posibilitará la mejora de la educación por competencia para conseguir clientes.

Coincidiendo con una crítica generalizada a que los monopolios estatales puedan ofrecer niveles crecientes de calidad, se propone, por un lado, ceder al sector privado parte de estos servicios, cuando no adoptar modos de gestión privados en los públicos, promoviendo, de esta manera, medidas que incentiven la competencia entre centros estatales y privados. El argumento a favor de la libertad de elección, bien puede representar este texto del escritor español Pedro Schwartz (*El País*, 21/junio/1997), publicado al hilo del «neoliberalismo a la española» del Ministerio de Esperanza Aguirre:

El viejo programa de la educación no selectiva, universal, gratuita y laica de la izquierda anticlerical ha fracasado estrepitosamente en todos los países que lo han aplicado, pero no ha sido sustituido en España por otro basado en la libertad de enseñanza que reconoce la Constitución.



*Me explico. La única forma de conseguir que las instituciones de enseñanza, tanto públicas como privadas, se esfuercen por ofrecer una educación de mejor calidad es que tengan que competir entre sí y que tanto padres como alumnos puedan elegir libremente el establecimiento preferido [...]. Una manera hay de combinar la subvención pública de la enseñanza con la libertad de elección y, por tanto, con la calidad pedagógica: el bono escolar.*

Es un buen texto para la argumentación a la española de la argumentación neoliberal: la competencia entre proveedores de bienes y servicios beneficia a los consumidores, ya que obliga a los productores a optimizar sus sistemas de organización y funcionamiento. Los productores de servicios educativos en un sistema escolar tradicional son monopolios implícitos que se hallan al abrigo de estas fuerzas competitivas, de modo que tienen pocos incentivos para optimizar su producción (Gintis, 1996). Al fin y al cabo, se viene a defender, la competencia por conseguir clientes es el mecanismo más efectivo para aumentar la calidad. La democracia se asimila a las leyes del mercado, donde los clientes (padres) pueden forzar a que los centros sean «instituciones efectivas». Las escuelas públicas, al tener que competir entre sí y con las privadas por conseguir alumnos, necesariamente mejorarán.

Lo nuevo aquí es la voluntad decidida de romper con la uniformidad predominante en los sistemas estatales públicos de educación, por lo que se impele a que los centros escolares ofrezcan diferentes proyectos educativos (para que el producto sea diversificado), que reflejen una identidad y personalidad propias, posibilitando la elección entre una pluralidad de centros, generando, de esta manera, una calidad en función de su supervivencia en el mercado. La autonomía, pues, está siendo utilizada como un nuevo *gerencialismo neoliberal* en educación, argumentando que hay que diferenciar la oferta pública (y privada) de los centros, para lo que cada centro deba tener su propio proyecto educativo, hacerlo público, y ampliar las posibilidades de elección de los padres. Este argumento, como reflejan Fuller y Elmore (1996) en el texto inicial elegido de este apartado de su importante libro *Who chooses? who loses*, en la práctica no se mantiene. Para que así fuera, contrariamente, exigiría una acción política decidida (con mayor inversión pública incluso, contra lo que creen los defensores).

Este conjunto de condiciones está motivando una cierta reconversión, rediseño o «reestructuración» del lugar y papel de la escuela, tal como quedó configurada en el proyecto ilustrado de la modernidad. La familia, por un lado, queda resituada políticamente; por otro, empieza a tomar la educación como un bien en que puede invertir. De este modo, la educación como modo de socialización y conformación pública de la ciudadanía pasa a ser un medio de diferenciación por elecciones privadas. Una mente clarividente como la de David Tyack (1999) así lo sitúa:

El actual debate sobre la elección de escuelas ha provocado las más básicas cuestiones sobre la estructura de la educación desde el siglo diecinueve. Pero el debate ha sido despiadadamente ahistórico, como si la amnesia fuera una virtud. Algunos han olvidado por qué los americanos establecieron las escuelas públicas en primer lugar, los medios establecidos para hacer elecciones sobre educación, y qué hemos aprendido no solo sobre las ventajas, sino también sobre las limitaciones de la elección.



Una escuela y un currículum común han tenido como misión formar a la ciudadanía para construir la convivencia nacional. La elección de centros puede atentar contra este principio. «En este tema hay una distinción clave: el cliente se caracteriza por elegir el producto diseñado y realizado por otros, el ciudadano participa en configurar la educación requerida para sus hijos, sin limitarse a elegirla. La elección estaría basada en la implicación, participación y responsabilidad directas de los agentes educativos (padres, alumnos y profesores); no en la elección de un producto ya ofrecido, sino en la concepción, planificación y diseño de cómo se quiere que sean estas opciones».

## 6. LA DIFÍCIL CONJUNCIÓN ENTRE LIBERTAD Y EQUIDAD

En la modernidad, dentro de una lógica de emancipación, autonomía es la capacidad de autogobierno para construir un proyecto y acción común que, en los centros escolares, exige la participación activa de los ciudadanos. Esto implica un esfuerzo decidido contra las desigualdades que impiden una equidad. Pero cuando la autonomía se subordina a las demandas de los clientes, quiebra la equidad de los derechos sociales básicos de los ciudadanos, al transferirla del ámbito político al de competencia privada (Apple, 2002; Torres, 2001). Recusar el «fundamentalismo del mercado» o su fatalidad es hoy una necesaria tarea intelectual, si no queremos contribuir a la progresiva erosión, cuando no desmantelamiento, de la escuela pública. Como señala Barroso (1998: 48), la cuestión es «de qué modo es posible reforzar el sentido cívico y comunitario de la escuela pública, en oposición a las perspectivas emergentes que pretenden hacer de la autonomía de la escuela tanto una forma de recentralización del poder del Estado como una tentativa de adopción de la lógica del mercado en la gestión de la escuela pública».

Conjugar, como parece inevitable, la libertad y equidad exige un papel regulador del Estado y Administración educativa para evitar que una atomización o «babelización» de los centros escolares pueda dar lugar a una «segmentación o pulverización del sistema educativo, cuestionando la coherencia nacional de sus principios, la equidad del servicio público o la democratización de su funcionamiento» (Barroso, 1997: 30). Precisamente porque los valores de solidaridad y equidad no pueden dejarse al arbitrio de los particulares, debe seguir siendo reivindicado y defendido, aun cuando esté en crisis, el Estado de Bienestar (aquel que más ha promovido políticas de igualdad).

Además del liberalismo individualista clásico, hay un liberalismo socialdemócrata, tipo Rawls (1996), que, dentro de una equitativa igualdad de oportunidades, exige que el Estado tenga un papel redistributivo «para los miembros menos aventajados de la sociedad». Este reclama la intervención activa del Estado para ofrecer un servicio público de educación en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía, adoptando medidas compensadoras para los desventajados, en lugar de la lógica mercantilista. Si es legítimo (e incluso deseable) que los centros escolares demanden capacidad para configurar su propio desarrollo institucional, una autonomía decretada para todos los actores sociales, en la medida en que parten de una



situación desigual, puede, de hecho, dar lugar a una redistribución social regresiva, cuando de lo que se debía tratar es de compensar progresivamente a los más desfavorecidos.

La educación es un bien básico que debe distribuirse con la máxima equidad posible. Un liberalismo, puro y duro, es incapaz de hacer esta distribución equitativa: simplemente la deja regresivamente a la libre elección de los individuos según su capacidad y poder. Victoria Camps (1996), en un libro sobre el malestar de la vida pública, se preguntaba:

Si un liberalismo progresista quiere defender de verdad la educación para todos, no debería dejar de pensar cuál es el procedimiento más adecuado para que tal principio se cumpla. La idea de una educación pública es revisable en sus métodos y en sus medios. No tiene por qué llevarse a cabo siempre de la misma manera, sea cual sea el contexto, los problemas y las circunstancias (p. 96).

Pero, si es preciso promover el dinamismo y la eficiencia que requiere todo servicio público, lo que requiere también un uso eficaz de los recursos disponibles, ello no puede implicar transferir sin más mecanismos de gestión privado. Sin duda, romper la dicotomía entre dinamismo y eficiencia *versus* rigidez e ineficacia del sector público, puede ser superada adoptando estrategias que contribuyan a dinamizarlo y a responder del servicio prestado. Y en este sentido, es evidente, como señala Tedesco (1995: 155), *la autonomía de los establecimientos constituye una vía prometedora para acercarnos a estos objetivos, a condición de definir los mecanismos de articulación que eviten la atomización y garanticen una efectiva cohesión interna.*

La Administración educativa, como representante de los ciudadanos y garante de un bien básico como la educación, debe intervenir para velar por la realización de una justicia imparcial entre los centros escolares, redistribuyendo diferencialmente recursos, estableciendo límites o reglas a respetar. El Estado, al que pertenece el «*monopolio de la educación legítima*», debe intervenir para preservar un bien público en la sociedad, en aquellos casos, detectados en una evaluación orientada a la mejora, que se esté violando o no asegurando el derecho a una igualdad en la calidad educativa. Por eso, es muy importante velar por el cumplimiento de unos objetivos y estándares en las disciplinas fundamentales, como indicadores y parámetros de referencia para la evaluación a nivel nacional o como autoevaluación por las escuelas. Ello no impide permitir la adecuación al contexto cultural, social y económico (Darling-Hammond, 2001).

## 7. EXCLUSIÓN SOCIAL EN UNA SOCIEDAD DUALIZADA

Las políticas neoliberales, junto a la globalización económica (Stiglitz, 2002) y los nuevos factores culturales o étnicos, están provocando, por un lado, un incremento de la desigualdad entre países y una exclusión del empleo, en función de la recomposición que éste ha sufrido con la evolución tecnológica. La llamada «cuestión social», como ha estudiado magistralmente Roger Castel (1997), ha sufrido



una metamorfosis en nuestra modernidad tardía. Una vez que el trabajo llegó a constituirse en la forma básica de identificación social, ha dado lugar a nuevas formas de exclusión: la precarización laboral. A esta nueva cuestión social (desocupados o jóvenes que no encuentran empleo) se han sumado, en los últimos años, la inmigración y la diversidad cultural. Se imponen, además de las formas modernas de integración para lograr una cohesión e integración social, «políticas de inserción» que, a modo de discriminación positiva («dar más a los que menos tienen»), actúen con estrategias específicas en poblaciones particulares al borde de la marginación.

El discurso de la «exclusión social» emerge en los últimos años en las políticas sociales en conexión con el fracaso y abandono escolar. El conflicto entre clases sociales o entre fuerzas del capital y del trabajo es sustituido ahora por una nueva fractura entre los que están integrados y excluidos, apareciendo el peligro de una nueva «dualización» o «fractura social». Ya no es tanto una relación jerárquica entre personas (jefes y trabajadores) que ocupan diferente posición, cuanto una relación horizontal según la integración o exclusión en torno a un centro. Esta metamorfosis de la cuestión social (Beck, 2000) hace que poblaciones crecientes adquieran una precariedad en el trabajo (una parte de población excluida de participar en el ciclo productivo), unido a la crisis urbana de concentración en barriadas marginales de dicha población «en riesgo». La exclusión social, como defienden Canário *et al.* (2001), constituye un fenómeno de naturaleza estructural, que pertenece a la esfera del mundo del trabajo, que repercute en la escuela y que no puede ser resuelto ni en la escuela ni por la sola acción escolar.

Sin duda, los procesos crecientes de exclusión social son uno de los efectos colaterales del desarrollo actual del capitalismo en su orientación neoliberal en un mundo globalizado. La «dualización» de la sociedad entre personas incluidas y personas excluidas (que rozan el 18-20% en España y Europa) está abriendo la brecha de modo creciente, ya no sólo entre países desarrollados y en vías de desarrollo, donde las diferencias —además de escandalosas moralmente— se agudizan, como muestran los informes de la ONU, sino en el interior de las propias sociedades desarrolladas, especialmente en sus grandes núcleos urbanos. Esta «sociedad dividida» (como la llama José Félix Tézanos, 2001) comporta graves riesgos futuros. Una nueva dinámica social hace que estén surgiendo nuevas formas de asimetría, reforzándose los componentes desiguales, unidos a la lógica dualizadora en la revolución tecnológica.

Nuestras sociedades están dando lugar a una *doble clase de ciudadanos*: unos, incluidos e integrados; y otros, excluidos, con un amplio grupo intermedio, expuestos a la «vulnerabilidad social». Este último grupo, de no actuar por medio de políticas sociales y escolares agresivas con dispositivos de redistribución, se desliza progresivamente a la exclusión social. Mientras tanto, la institución escolar debe hacer frente a este conjunto de problemas, sabiendo que el problema no es escolar sino primariamente social, y donde la escuela no puede quedar sólo como paliativa. En este contexto, el discurso de la «igualdad de oportunidades», propio de los setenta y ochenta, cuando aún se creía en los efectos igualadores de la escuela, ahora, en época de incertidumbre, se transforma en cómo garantizar la cohesión social. La



(re)producción de las desigualdades sociales y escolares, señala Rui Cánario *et al.* (2001), tiende a ser pensado en los noventa en términos de evitar, paliar o hacer menos visible la exclusión.

Además, es cierto que, siendo sus causas esencialmente socioeconómicas, en nuestra postmodernidad la exclusión social tiene también factores culturales. La creciente fragmentación cultural es ahora vista, por una gran parte de la población excluida, como una diferencia étnica o cultural. Además, las familias y alumnos que se sitúan en la línea de exclusión y riesgo sociales, en el fondo, conllevan el estatus de los no-ciudadanos, afectando, por tanto, gravemente a la educación para la ciudadanía.

Precisamente, la importación al campo educativo de la problemática de la exclusión da lugar a hacer corresponder, de un modo simétrico, un fenómeno que sería exterior a la escuela (exclusión social) con otro fenómeno interno a la escuela (exclusión escolar). Si el llamado fracaso escolar suele corresponderse, más mayoritariamente, con alumnos que viven en determinadas condiciones de existencia, *es obligado reconocer que, en gran medida, nos estamos refiriendo a un fenómeno que tiende a ser social y culturalmente construido* (Escudero, 2002: 139).

Las «Zones d'Éducation Prioritaires» en Francia en 1981, las «Zonas de actuación educativa preferente» en España en 1982, las paralelas «Education Action Zones» en Inglaterra en 1998, o los «Territorios Educativos de Intervención Prioritaria» en Portugal, han sido algunas de las fórmulas de las políticas de discriminación positiva. Siendo discutible la construcción de territorios escolares, que reafirma su carácter de guetos, cuando las acciones tienen que tener un carácter integral, también es evidente que ha contribuido a paliar parte del previsible fracaso escolar, al aportar mayores recursos.

A su vez, el establecimiento de «currículos alternativos», dicen Cánario *et al.* (2001), viene a ser una forma «dulcificada» de exclusión escolar por medio de una serie de tratamientos especiales que ocultan los efectos segregadores que puedan tener otras formas más estigmatizadoras o crueles de exclusión (puesto que son visibles espacialmente), como puedan ser itinerarios diferenciados. Con una lógica «paliativa» se pretende minimizar, a nivel de sistema escolar, los efectos que sobre la escuela tienen los problemas sociales de exclusión y marginación.

También J.M. Escudero (2002: 123-168) se plantea si los programas especiales puestos en marcha por la reforma educativa son los últimos trenes de inclusión o vías sutiles de aparcamiento. Aparte de que, a veces, funcionan como un efecto distractor para no cuestionar la organización o el currículum establecidos, «contribuyen a instaurar, en ocasiones, formas sutiles o explícitas de segregación y distinción, en las que lo social, personal y académico se funden para conformar la identidad de los 'sujetos especiales'» (Ib., p. 156). Con estos currículos alternativos el sistema se preserva intacto

De manera que la existencia al uso de este tipo de programas no sólo sirve para habilitar uno de los últimos trenes de la formación para algunos *ex alumnos* muy particulares, sino también para mantener a resguardo las condiciones y mecanismos del sistema y sus instituciones que, bajo estos supuestos, se encargan de irles

certificando y comprando los billetes conocidos para un viaje tan excepcional. [...] Programas como los referidos, confinados a espacios y agentes extraescolares, quedan situados, como poco, en los márgenes del sistema, y casi fatalmente destinados a precipitar marginalidades, es decir, un conjunto de actuaciones marginales para alumnos marginales (*Ib.*, p. 157).

Es verdad que primero hay que neutralizar la discriminación negativa para que la discriminación positiva pueda ser eficaz. Actualmente estamos desengañados de la discriminación positiva de los setenta, por ejemplo en los proyectos de «educación compensatoria»: dar más a los que tienen necesidad, favorecer a los desfavorecidos. Pero, al tratar a todos por igual, exigiéndoles lo mismo, sin querer ser sensible a las diferencias que arrastran, transforma las diferencias en desigualdades escolares. En esta situación, parece evidente, como creemos, que lo público puede garantizar, por definición, mejor que lo privado, políticas de discriminación positiva que favorezcan a los sectores más desfavorecidos y marginados, preservando la equidad del servicio y evitando una fractura social.

Estas políticas de orientación neoliberal, ahora bajo el discurso de la calidad, colocan a un número creciente de alumnos en situación de vulnerables socialmente (término preferible al anglosajón «en riesgo»), dado que su participación en instituciones sociales como la escuela no supone sacarlos de la situación en que se encuentran ni movilidad social, agudizando, por tanto, su exclusión y marginación. Esta vulnerabilidad social suele seguir una espiral en la que, tras verse fracasados en la escuela, seguirán experiencias igualmente negativas con el mundo laboral, el sistema judicial, etc.; en definitiva, el cierre del círculo que conocemos por *exclusión social*. Por tanto, las políticas que persiguen la equidad no pueden quedarse en reivindicaciones de aumento del porcentaje del PNB dedicado a la educación, en la contratación de más personal docente, en la diversificación del currículum escolar, y demás medidas financieras y estructurales. El problema al que tales políticas se enfrentan va mucho más allá del «más de lo mismo» o incluso del «mejor de lo mismo».

Determinada normativa, considerada, en otro tiempo, «progresista», en estos tiempos de reestructuración se ha convertido en un instrumento que agudiza la exclusión. Paradójicamente la zonificación es hoy, al menos en algunos sitios, «guetización». Me refiero a primar que los alumnos/as deben asistir al colegio de su barrio (lo que no impide que otros, por autobuses, salgan). En los barrios marginales provoca que todos los problemas estén concentrados. Ante esta situación resulta congruente que, por ejemplo, la presidenta de la APA de un Instituto (curiosamente llamado «Tres culturas»), en el barrio Las Moreras de Córdoba, pida cerrar el centro como medida de integración. Aparte de que huidos gran cantidad de alumnos ya sólo quedan 140 (todo el que puede se lleva a su hijo), el centro ya es un gueto (si es que lo entendemos como lugar donde nadie quiere entrar, quedando estigmatizado); nuestros hijos, declara la presidenta, «tienen derecho a estudiar con chicos de su edad que vivan en otros entornos». Por ello, con buena lógica, han decidido pedir plaza en todos los institutos de la ciudad y dividir a todos los alumnos por los distintos centros, aunque el barrio se quede sin instituto. Es lo mejor, señala (cfr. «Cómo acabar con los guetos», *El País Andalucía*, 11/06/02, p. 8).



## 8. PARA FINALIZAR: REFORMULACIÓN DEL PROYECTO DE EDUCACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Parece inevitable, como hemos visto, la necesidad de reestructurar la escuela para hacer frente a cambios sociales así como propiamente educativos, que hemos apuntado. La escuela pública es hija de la primera modernidad y, con ello, de la creación del Estado-nación. En la mejor tradición liberal-republicana, el Estado es neutro culturalmente, para favorecer el pluralismo. Cuando Dewey escribe «Democracia y educación» o Durkheim «La educación moral», por tomar dos ejemplos dispares en la fundamentación de la escuela pública, están dando por supuesto la homogeneidad dentro del espacio comunitario del estado-nación, a cuya creación la escuela debe servir. Si, en la perspectiva de Durkheim, las diferencias individuales y culturales han de quedar fuera de la escuela, y la cohesión social se basa en la socialización de un único modelo cultural, hoy es preciso reconocer las diferencias en el interior de los centros. Las grandes narrativas y las respectivas bases ideológicas que, en gran medida dependientes de las Luces, daban identidad y sustentaban el proyecto educativo de la modernidad, precisan claramente ser reformuladas.

He tratado de defender que lo que está en juego es un trabajo de reformulación del proyecto de socialización y de educación de la ciudadanía, tanto en un nuevo modo de concebir el currículum como en la organización del trabajo escolar. Las reformas educativas en curso, en España pero también en Francia (promovidas por Luc Ferry), quieren en cambio volver a una «primera modernidad», cuando ya estamos y debemos plantearnos qué deba/pueda ser la educación en la «segunda edad de la modernidad», como dice Ulrich Beck (2000). Mirar hacia atrás, agarrándose a lo que en otro tiempo funcionaba, añorando una época anterior, en lugar de hacerlo hacia adelante desde nuestro presente. Precisamos, a largo plazo, respuestas proactivas que hagan posible que los centros educativos sean «escuelas de ciudadanía», vocación originaria de la escuela pública. Al igual que otras instituciones modernas (familia, Estado, etc.), la escuela tiene problemas para cumplir adecuadamente su originario papel de articular e integrar a la ciudadanía nacional. A su vez, pensar la función educativa, desde una perspectiva cosmopolita postnacional, supone reformular lo que ha sido la escuela pública en la creación y reproducción de la ciudadanía.

Los viejos modernistas creen (positiva o negativamente) que sólo un proyecto nacional de largo alcance [...] hace posible la integración de las modernas sociedades y la garantiza. Por el contrario, la cosmopolitanización significa que las identidades étnicas dentro de una nación llegan a ser plurales y relacionadas de un modo plural y leal a diferentes naciones estados (Beck, 2000b, 91).

Por su parte, a estos grupos excluidos socialmente hay que garantizar, tanto para su propio bien como —sobre todo— para la sociedad en general, su condición ciudadana, que empieza por una ciudadanía económica, pero que incluye también las competencias básicas que puede proporcionar la educación. Y ahora sabemos que ésta no puede quedar asegurada con los derechos sociales dentro de la lógica del



salario y la iniciativa privada, por lo que «se requieren intervenciones públicas compensatorias —y equilibradoras— que restablezcan las apropiadas condiciones económicas de pertenencia para todos aquellos a los que la falta de ingresos, de vivienda y de oportunidades laborales de calidad les sitúan en unas condiciones que constituyen un grave *handicap* personal y ciudadano» (Tézanos, 2003: 12).

De modo similar a como se reivindica, para estos colectivos excluidos, la necesidad de una «renta básica», al margen de otras contraprestaciones, para su pertenencia e integración a la comunidad; cabe defender educativamente la necesidad de acciones educativas especiales para garantizar un «salario cultural mínimo», que forma parte de la renta básica de la ciudadanía. Dentro de la «renta básica» de la ciudadanía se incluyen, pues, no sólo unos ingresos económicos (en una ciudadanía subvencionada, de modo pasivo) sino, para posibilitar un trabajo social activo, la educación básica debe haber garantizado la adquisición de aquellas competencias necesarias para la integración de la ciudadanía. Todo esto, dice Tézanos, «no puede dejarse al mero albur de la lógica del mercado o de las alternancias políticas. Esto es algo tan básico e insustituible que debe formar parte del contrato social democrático, de las reglas básicas que regulan la vida social y política» (p. 14).

La cuestión final, creemos, es que plantearse el diseño y desarrollo del currículum en nuestro contexto actual y futuro supone qué tipo de cultura será deseable política y éticamente. Al menos, será preciso, entre otros, mantener estos principios: abogar por una universalidad que haga posible la convivencia y la igualdad, pero, al tiempo, será preciso respetar y reconocer la pluralidad cultural y diversidad/singularidad de cada persona, todo ello en un mundo globalizado que anula la diversidad y provoca uniformidad o mestizaje. Pero, al tiempo, se ha de garantizar socialmente, y no sólo escolarmente, la integración social (que incluye una renta básica) de la ciudadanía, especialmente para los grupos más vulnerables socialmente.

La oferta de un nuevo currículum tiene que partir, como cuestión prioritaria, de a qué tipo de formación de la ciudadanía aspiramos en esta sociedad del conocimiento, de la globalización o de la reivindicación identitaria. Nuestro problema, no sólo práctico sino teórico, es que ya no pueden ser las respuestas (incluso progresistas) del pasado. Conjugar el reconocimiento diferenciado de las culturas (y diversidad individual) con la cultura común amenaza al proyecto del XIX de escuela pública. En Francia, donde el debate social ha sido profundo, por el cuestionamiento que podría suponer de la escuela republicana, se ha planteado (en Secundaria o «*collège unique*») como el reto de «construir un *collège* para todos que sea al mismo tiempo un *collège* para cada uno», lo que supone conciliar un núcleo de enseñanzas comunes con dispositivos de diversificación individualizados. El norte no puede ser otro que contar con *buenas escuelas para todos*, aun cuando ese «todos» ya no pueda ser «ciego a las diferencias» culturales y sociales.

De cómo se resuelva el problema entre la homogeneización cultural, el reconocimiento identitario y la integración social de la ciudadanía va a depender, en gran medida, la tarea educativa y la propia convivencia. La configuración transnacional no puede anular la necesaria afirmación de la diversidad cultural, ni ésta ser un antídoto contra principios universales. El principio de igualdad, constitutivo de la sociedad moderna, no ha logrado prevenir las desigualdades sociales contra las



que quería luchar. De ahí, la reivindicación de la diversidad, que permita a cada sujeto ser actor en un mundo globalizado y de comunidades cerradas (Touraine, 2001). La libertad debe ser conjugada con unos mínimos de igualdad. Lo que está en juego, en la misión de la escuela pública, es, pues, contribuir a construir un espacio público con ciudadanos que participan activamente. Qué currículum y qué formas organizativas son más adecuadas para hacer frente a los desafíos presentes y futuros en la formación de las nuevas generaciones es lo que nos fuerza a repensar el papel de la escuela en este nuevo contexto. Responder volviendo a las seguridades que tuvimos en otros tiempos, como hace la Ley de Calidad de la Educación, nos conduce a un camino intransitable hoy y sin salida.

Una vez alcanzada la escolarización de toda la población escolar nuestro reto para el siglo XXI, como dice Linda Darling-Hammond (2001: 42), «es que las escuelas garanticen a todos los estudiantes y en todas las comunidades el derecho genuino a aprender», lo que supone que todos puedan comprender y manejar los instrumentos culturales, y enseñar para la diversidad. «Este nuevo desafío —continúa diciendo Linda— no requiere un mero incremento de tareas. Exige una empresa fundamentalmente diferente. [...] Nos exige un nuevo paradigma para enfocar la política educativa».



## BIBLIOGRAFÍA

- AFONSO, A.J. (1998). *Políticas educativas e avaliação educacional*. Minho: Instituto de Educação e Psicologia.
- APPLE, M.W. (2002). *Educar «como Dios manda». Mercado, niveles, religión, desigualdad*. Barcelona: Paidós.
- BARROSO, J. (1997). *Autonomia e Gestão das escolas*. Lisboa: Ed. do Ministério da Educação.
- (1998). Descentralização e autonomia: devolver o sentido cívico e comunitário à escola pública, *Revista Colóquio/Educação e Sociedade*, 4 (octubre), 32-58.
- BECK, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- (2000b). The cosmopolitan perspective: sociology of the second age of modernity *British Journal of Sociology*, 51 (1), 79-105.
- BOLÍVAR, A. (2000). La escuela pública y los valores en el nuevo siglo. *Perspectiva Cep*, 3, 33-54.
- BOLTANSKI, L. y CHIAPPELLO, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J.C. (1964). *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. Paris: De Minuit (Trad. esp.: *Los estudiantes y la cultura*. Barcelona: Labor, 1967).
- CAMPS, V. (1996). *El malestar de la vida pública*. Barcelona: Grijalbo.
- (1999). «El valor del civismo». En V. Camps y otros: *Educar en valores: un reto educativo actual*. Bilbao: Universidad de Deusto (Cuadernos monográficos del ICE), 13-21.
- CANÁRIO, R., ALVES, N. y ROLO, C. (2001). *Escola e exclusão social*. Lisboa: Educa.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Barcelona: Paidós.
- DARLING-HAMMOND, L. (2001). *El derecho de aprender: Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- DEROUET, J.-L. (1988). Autonomie et responsabilité des établissements scolaires en France, *Revista Colóquio/Educação e Sociedade*, v. 4 (octubre), 19-31.
- DEROUET, J.L. y DUTERCQ, Y. (1997). *L'établissement scolaire, Autonomie locale et service public*. Paris: ESF, INRP.
- DUBET, F. (1999). *Pourquoi changer l'école*. Paris: Textuel.
- DUBET, F. y MARTUCCELLI, D. (1998). *En la escuela. Sociología de la experiencia escolar*. Buenos Aires: Losada.
- (2000). *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires: Losada.





- ESCUADERO, J.M. (2002). *La reforma de la reforma. ¿Qué calidad para quiénes?* Barcelona: Ariel.
- ETZIONI, A. (1999). *La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática.* Barcelona: Paidós.
- FEINBERG, W. (1998). *Common schools/Uncommon identities; National unity and cultural difference.* New Haven y Londres: Yale University Press.
- FULLER, B. y ELMORE, R. (1996). *Who chooses? Who loses? Culture, institutions, and the unequal effects of school choice.* Nueva York: Teacher College Press.
- GENTILI, P. (1997). El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina, *Archi-pielago*, 29, 56-65.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (2001a). *Educación y convivencia en una cultura global. Las exigencias de la ciudadanía.* Madrid: Morata.
- (2001b). El significado y la función de la educación en la sociedad y cultura globalizadas, *Revista de Educación*, núm. extr.; 121-142.
- GINTIS, H. (1996). Libertad de elección escolar: planteamientos y opciones, *Perspectivas* (Unesco), 26 (4), 679-693.
- GUARRO PALLÁS, A. (2002). *Currículum y democracia. Por un cambio de la cultura escolar.* Barcelona: Octaedro.
- GUTTMAN, A. (2001). *La educación democrática: una teoría política de la educación* (edición revisada con epílogo). Barcelona: Paidós.
- HABERMAS, J. (1994). La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas, en *Ensayos políticos*. Barcelona: Península, 21 ed., 113-134.
- (1999). *La inclusión del otro. Ensayos sobre teoría política.* Barcelona: Paidós.
- LAVAL, C. (2003). *L'école n'est pas une entreprise. Le néolibéralisme à l'assaut de l'enseignement public.* Paris. La Découverte.
- MARTUCELLI, D. (2002). ¿El problema es social o cultural?, *Cuadernos de Pedagogía*, núm. 315, 12-15.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA (MEC) (1997). *Modelo Europeo de Gestión de Calidad.* Madrid: Dirección General de Centros Educativos. Centro de Publicaciones, 6 cuadernos.
- MUNÍN, H. (comp.) (1999). *La autonomía de la escuela: ¿libertad y equidad? Un recorrido por la discusión alemana de los años noventa.* Buenos Aires: Aique Grupo ed.
- PÉREZ TAPIAS, J.A. (2002). *Educación democrática y ciudadanía intercultural. Cambios educativos en época de globalización.* Córdoba (Argentina): III Congreso Nacional de Educación.
- POLLIT, C. (1993). *El gerencialismo y los servicios públicos.* Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda/IEF.
- RAWLS, J. (1996). *Liberalismo político.* Barcelona: Crítica.
- SAVATER, F. (2002). *Ética y ciudadanía.* Barcelona: Montesinos.
- SCHNAPPER, D. (2001). *La comunidad de los ciudadanos. Acerca de la idea moderna de nación.* Madrid: Alianza Editorial.
- STIGLITZ, J.E. (2002). *El malestar en la globalización.* Madrid: Taurus.
- TAYLOR, CH. (1997).: «La política del reconocimiento», en su obra *Argumentos filosóficos.* Barcelona: Paidós, 293-334.

- TEDESCO, J.C. (1995). *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Madrid: Anaya/Alauda.
- TÉZANOS, J.F.(2001). *La sociedad dividida: estructuras de clase y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- (2003). La libertad de los iguales. *Sistema*, 173, 3-14.
- TORRES, J. (2001). *Educación en tiempos de neoliberalismo*. Madrid: Morata.
- TOURAINÉ, A. (2001). *Igualdad y diversidad. Las nuevas tareas de la democracia*. Mexico/Madrid: FCE.
- TYACK, D. (1999). Choice options, *The American Prospect* vol. 10 (42). Revista electrónica: <http://www.prospect.org/print/V10/42/tyack-d.html>.

