

# **La democracia, sus agentes y sus agendas, cuando se construyen las políticas públicas de educación**

Agents and agency in democracy in the process of building educational public politics

**Jaume Martínez Bonafé<sup>1</sup>**

**Enrique Javier Díez Gutiérrez<sup>2</sup>**

**Julio Rogero Anaya<sup>3</sup>**

**Rocío Anguita Martínez<sup>4</sup>**

**Nacho Rivas Flores<sup>5</sup>**

"La política no puede ser sino política pública, es decir, aquella discutida, decidida y gestionada por la ciudadanía. Por eso, el primer reto de cualquier Proyecto de Ley para la educación es oponerse a una concepción restrictiva y manipuladora de la misma y proponerlo como punto de partida de una actividad colectiva, lúcida y consciente, dirigida al análisis y cuestionamiento crítico del actual estado de la educación" (Primer párrafo del documento "Por otra política educativa", Foro de Sevilla)

## **Resumen**

Las perspectivas políticas que parecían abrirse hace algo más de un año se han cerrado, en parte, con cierta consolidación de la situación anterior, en cuanto que siguen gobernando los responsables de la última ley de educación fuertemente contestada por la comunidad educativa. La novedad es que ahora lo hacen en minoría, teniendo que negociar con otros partidos afines que les den apoyo en sus

---

<sup>1</sup> Universidad de Valencia. Miembro del Foro de Sevilla. Email: [Jaume.Martinez@uv.es](mailto:Jaume.Martinez@uv.es)

<sup>2</sup> Universidad de León: Miembro del Foro de Sevilla. Email: [ejdieg@unileon.es](mailto:ejdieg@unileon.es)

<sup>3</sup> Movimiento de Renovación Pedagógica. Miembro del Foro de Sevilla. Email: [juliorogeroa@gmail.com](mailto:juliorogeroa@gmail.com)

<sup>4</sup> Universidad de Valladolid. Miembro del Foro de Sevilla. Email: [rocioan@pdg.uva.es](mailto:rocioan@pdg.uva.es)

<sup>5</sup> Universidad de Málaga. Miembro del Foro de Sevilla. Email: [i\\_rivas@uma.es](mailto:i_rivas@uma.es)

políticas. En esta situación, quienes antes aplicaban el rodillo de la mayoría parlamentaria ahora reconocen la necesidad de un pacto más amplio que, haciendo algunas pequeñas concesiones, incorpore a los más partidos posibles para consolidar sus políticas, modificando las cosas lo menos posible. Nuestra preocupación sobre esta cuestión nos llevó a un proceso reflexivo y a debatir los puntos que a continuación presentamos.

**Palabras clave:** Democracia participativa, políticas públicas, educación pública.

### **Abstract**

The political perspectives that seemed to open a little more than a year ago have been closed, in part, consolidating the previous situation. Continue to govern those responsible for the last education law strongly answered by the educational community. The novelty is that now they do in minority, having to negotiate with other related parties which give them support in their policies. In this situation, those who previously applied the roll of the parliamentary majority now recognize the need for a broader pact that, making some small concessions, incorporate as many parties as possible to consolidate their policies, modifying things as little as possible. Our concern on this issue led us to a reflective process and to discuss the points that we present below.

**Key words:** Participative democracy, public policy, public education.

## **1. Democracia y participación**

Democracia y participación son conceptos políticamente inseparables. Cualquier proyecto educativo surgido de instituciones que forman parte del andamiaje democrático requiere de procesos de debate y toma de decisiones, regulados y dinamizados por diferentes y plurales agentes, y necesita los espacios organizativos de los que se dota el tejido social. La democracia se enriquece y cualifica cuanto más viva y activa se muestra en ese tejido plural, en el que las palabras y los discursos muestran significados diversos, según las diferentes posiciones en el conjunto de la vida social (Carr, 2011). Si las palabras se gastan y

pierden su sentido radical, si todos y todas, personas o estructuras, parece que digamos lo mismo, es muy difícil discernir sobre lo que cada cual quiere hacer, sobre lo que nos incluye, y sobre lo que nos distingue o diferencia. Y precisamente una característica de la vitalidad democrática es la construcción social de la inclusión, desde enfoques diversos, sobre la democracia y el papel de sus instituciones (Zibechi, 2006)

La reducción de la participación y de la capacidad de decisión sobre la política educativa a las estructuras e instituciones de los partidos políticos en el marco de la democracia formal, empobrece y recorta el sentido original y la fuerza real de la democracia. La evolución de ese modelo en el Estado español ha consagrado a los partidos políticos, y al bipartidismo, como expresión de lo posible, dificultando cualquier otra expresión democrática transformadora de ese estatus quo (Ovejero, 2014). En ese marco reduccionista del espacio político, el electoralismo actúa como condicionante del lenguaje, los calendarios y las prácticas, favoreciendo la confusión entre el ejercicio de la política real y la política electoral. Los últimos años, sin embargo, vienen mostrando desacuerdos en las calles y plazas sobre ese modelo reduccionista -una de las manifestaciones más potentes y con mayor repercusión fue el 15M- evidenciando la necesidad de ampliar y cualificar los espacios de participación.

Pensar la política como un espacio público común, dialógico y plural, en el que el sujeto en interacción entre iguales expresando sus diferencias construye los caminos ético-políticos hacia el bien común (Arendt, 1975), supone enfrentarse a varios peligros. El primero, la institucionalización de las prácticas políticas, que al buscar el consenso en la esfera pública, dejando el disenso para la privada, vacían el significado real de lo político en las relaciones sociales, dejando a la sociedad vaciada/separada de la política. El segundo, la negación de la política como eje de las transformaciones sociales, otorgándole un rol de neutralidad, alimentado por una racionalidad técnica que sitúan la acción política en el terreno de lo instrumental, técnico, experto o de gestión profesional, provocando una forma de repulsa de lo político en el seno de la sociedad (Springer, 2016). Los imaginarios

que se suceden en ese terreno vinculan la política con el engaño, las prebendas o los pactos adulterados e inconsistentes.

Pensar la política como un espacio público común, por tanto, trata de hacer efectiva la incorporación de toda la ciudadanía, organizada o no, a los procesos de diálogo y acuerdo social en todos los aspectos de la vida social que les competen. Sin olvidar que todo el afán del poder establecido es seguir limitando la participación a la democracia electoral para mantener su hegemonía. Sin embargo, se trata de construir un imaginario social que conciba la política más allá de los discursos del profesionalismo político y los expertos, para llevarla de donde nunca debiera haber salido. El desplazamiento de la política del espacio del Estado controlado por una élite, que se ha atribuido la autoridad y el poder, al pueblo donde está la autoridad real, es la democracia participativa (Bobbio, 1985; Villasante, 1.995, 2006).

Para recuperar y rehabilitar la voluntad política de participación mayoritaria de los sectores y clases populares es necesario recuperar espacios públicos comunes, acudiendo a las comunidades, barrios y asociaciones en los que estos sectores viven, se asocian y participan, los cuales constituyen espacios reales desde los que se puede facilitar la participación.

## **2. Educación**

Si la educación es un campo social en el que se muestran necesidades, intereses, ideologías y proyectos, muchas veces contrapuestos y en confrontación, los procesos políticos de participación en cualquier proyecto legislativo educativo no deberían obviar el conflicto que la caracteriza y, por tanto, el diálogo y la negociación como una condición necesaria para poder establecer acuerdos que permitan manejarlo. Entender la educación como un campo social sometido a la tensión política supone desplazar al debate político muchas de las decisiones que hasta ahora se han mostrado como "técnicas" y dependientes de los saberes expertos. No debemos olvidar que las decisiones "técnicas" y de los "expertos" no son tan técnicas ni tan expertas. Están lastradas por la ideología dominante y

sometidas a las lógicas de la competitividad globalizada y la mercantilización sin límites, y a una idea despolitizada de la educación (Laval, 2004).

En un entorno de globalización económica, hoy, las políticas educativas de Estado se han puesto en manos de organizaciones internacionales dominadas por la concepción neoliberal de la vida y de la educación (OCDE, BM, etc.). Este hecho ha supuesto, por un lado, un creciente deterioro de la concepción más comunitaria e igualitaria de la educación, con recortes presupuestarios, conciertos educativos, privatizaciones y reforzamiento de la segregación social de los niños y niñas según el patrimonio familiar (Rizvi y Lingard, 2013; Schutz, 2010).

El debate sobre el currículum, que implica decisiones sobre los saberes socialmente necesarios o el debate sobre la estructura y organización de los centros educativos, muestra, en los acuerdos y desacuerdos, interpretaciones sobre el sentido de la educación y la escuela (Collet y Tort, 2016). Estas interpretaciones van más allá de la racionalidad técnica y de esa concepción neoliberal de debilitamiento y burocratización del Estado en las decisiones de política educativa. También, de negación de otras múltiples manifestaciones de lo colectivo como construcción política, y como posibilidad de agencia de otra forma de política educativa.

### **3. El ágora frente al despacho cerrado**

Se hace necesario, por tanto, pensar en clave de espacios, tiempos y calendarios que faciliten los procesos, necesariamente complejos si se amplía la cualidad social de la participación.

Para ello, como señala Boaventura de Sousa (2010), se deben instituir nuevos espacios democráticos para la toma de decisiones sobre los múltiples sistemas que otorgan bienestar y desarrollo humano, que conviven y se vinculan entre sí (educación, salud, economía, urbanismo, ecología, cultura...) y donde, técnicamente, es más fácil gobernarnos y potenciarnos como sociedad. En este sentido, el municipalismo puede entenderse como un espacio cercano a la ciudadanía que facilita su participación.

Toda deliberación debe ser pública, participada socialmente por la ciudadanía y tener el máximo de publicidad y transparencia en todas sus fases, desde su inicio hasta las decisiones finales, que deben ser sometidas a consultas o referéndums populares vinculantes. Articulando mecanismos, como los revocatorios mediante consulta popular, para poder modificar las decisiones tomadas si se valora posteriormente que no han sido acertadas.

Los saberes de los y las activistas del trabajo y desarrollo comunitario, y de la educación social, así como las múltiples experiencias de investigación-acción participante, nos proveen de protocolos que facilitarían los procesos participativos (Villasante, 2006). Son algunos de los ámbitos de los que se pueden aprender nuevas formas de hacer política educativa.

#### **4. El aprendizaje de la política**

El debate sobre el proyecto educativo de un país, de una comunidad autónoma o de una ciudad, puede ser una buena oportunidad y un buen instrumento para el aprendizaje de la política entendida como capacitación ciudadana para poder intervenir en los asuntos públicos.

La tentación histórica, en el marco de las democracias formales, de recurrir a "intelectuales" y "expertos" o "expertas" para la resolución aparentemente técnica de los asuntos de la política educativa, supuestamente agiliza los procesos democráticos de toma de decisiones, pero realmente los lastra con su ideología particular, que responde a la peculiar visión de esos "técnicos" o "técnicas" y los hurta del mandato político de la democracia participativa que reflejará más acertadamente el crisol de enfoques y posturas, seguramente un proceso más complejo y con tiempos más pausados (Piper y Sykes, 2015).

En las sucesivas reformas educativas de la democracia han podido identificarse deficiencias de participación del siguiente tipo: en primer lugar, ir de arriba a abajo, con lo que la opinión y argumentos de los directamente implicados: los miembros de la comunidad educativa: familias, estudiantes, profesorado, etc., y de la ciudadanía en general no son escuchados (Varela, 2007). La ausencia de la escucha da indicio de la falta de reconocimiento. Y una consecuencia de ese

enfoque es la progresiva desafección de los y las directamente implicados en el debate y la toma de decisiones sobre los asuntos que directamente les afectan. La ausencia de reconocimiento produce el efecto contrario al sentido más radical y profundo de la política: el derecho fundamental a intervenir en la cosa pública. La individualización y la indiferencia son la consecuencia directa de la falta de experiencias de aprendizaje social en la construcción de la política.

Por tanto, para la búsqueda de los acuerdos necesarios con que implementar políticas educativas será necesario reconocer tiempos, espacios, procesos, agentes y calendarios de mayor lentitud y de mayor complejidad que los que hasta ahora han venido proponiéndose desde los partidos que en las últimas legislaturas han tenido oportunidad de liderar la construcción de esas políticas educativas.

Las TIC's y las redes sociales podrían facilitar, agilizar y abaratar los procesos de participación ciudadana y el diálogo entre la ciudadanía, los movimientos y organizaciones sociales y educativas y las instituciones de gestión de la educación pública.

Quizás no debemos olvidar aquí el significado de los procesos sociales de despolitización y desapego de la política, producida por distintas formas de expropiación de la dignidad humana, dirigidas a producir las servidumbres voluntarias de una ciudadanía destruida (Ovejero, 2014). Ese mismo proceso se extiende y se da en unas políticas educativas conscientemente dirigidas a producir la sumisión y la obediencia de todos los potenciales protagonistas de la educación. Por eso es importante tener en cuenta las dificultades que se han de atravesar para caminar en la dirección de las aspiraciones democráticas y de realización humana más elementales.

## **5. Los primeros pasos hacia la horizontalidad**

La construcción de la horizontalidad significa un cambio de mirada en nuestros objetivos de política educativa y de educación política. Mientras nuestra perspectiva política esté centrada en las políticas y relaciones institucionales y administrativas, estaremos jugando en el campo de juego de quien controla los

mecanismos de los poderes del Estado. Sus leyes, actuaciones, propuestas, en definitiva, sus políticas educativas, nos sitúan en un territorio cerrado que dificulta imaginar otras posibilidades.

Comenzar a mirarnos como poder en la construcción de un “nosotros” capaz de ir creciendo en un proceso educativo emancipador abierto y en constante creación es, probablemente, el desafío que tenemos hoy, tal como nos presentan las perspectivas más radicales de la pedagogía crítica (Kincheloe, 2011). Es la forma de hacer posible, desde la construcción del protagonismo de la comunidad política y educativa, políticas educativas ciudadanas que realmente sean tenidas en cuenta colectivamente y también por quienes hasta ahora se han considerado los artífices de las políticas educativas institucionales. Es en este marco donde, quizás, se debieran dar los pasos centrales del diálogo social, necesarios para poder hacerlo con las organizaciones políticas y las instituciones del Estado. No podemos olvidar que las políticas educativas están interconectadas e interaccionando con otros campos políticos de políticas públicas locales y globales, tal como el último informe UNESCO (2015) pone de manifiesto, al hacer una redefinición del derecho a la educación en forma de bien común, apuntando a la idea de la internacionalización del modelo educativo.

La búsqueda de marcos de acuerdos no debería ser tan obsesiva con la exhaustividad de las regulaciones legislativas (el ejemplo de la definición por ley del actual currículum es un ejemplo palmario de lo que nunca se debería haber hecho). La toma de decisión política es el momento de reconocimiento de los sujetos protagonistas de los procesos. Debería confiarse más en la capacidad de todos los sujetos participantes (individuales y colectivos) para pensar y decidir por sí mismos; y en todos los casos, la regulación política debería favorecer el aprendizaje responsable del uso de esa autonomía individual y colectiva (Soler Roca, 2015). Digámoslo con otras palabras: la capacidad, la posibilidad y el deseo de los diferentes miembros de la comunidad educativa por construir política educativa depende de ese espacio de horizontalidad en el que se profundiza en la reflexión y se elige de un modo consciente entre posibilidades diversas.

Desde un enfoque adecuado de la enseñanza y el sistema educativo, el debate público no puede descafeinarse con cuestiones superficiales y fragmentarias. La escuela como institución requiere una revisión en profundidad en donde la cuestión central no puede ser otra que la transformación en un sentido emancipador (Gentili, 2011).

En el ámbito institucional, frente a la tendencia a la profesionalización, podrían iniciarse en los territorios en los que los gobiernos municipales o autonómicos lo faciliten, procesos de ensayo y creación de este debate público sobre la educación, reconociendo en la diversidad de voces la necesidad del diálogo y aprendizaje de la escucha. La experiencia contraria la conocemos bien: desde el mundo académico vienen operando teorías legitimadoras de las políticas de separación, mientras los medios de comunicación regulan y visibilizan determinadas opiniones y prácticas sociales afines a esas teorías, constituyéndose en potentes agencias de producción de significado sobre las posibilidades y los límites de la política educativa. Es el momento de ensayar otra política (Butler, Laclau y Žižek, 2000).

En el marco de este contexto, el primer paso que deberíamos dar para establecer el acuerdo estable y duradero que necesita el sistema educativo en España es explicitar claramente a qué necesidades e intereses responden el modelo hegemónico y contrahegemónico que hay detrás de todo debate en educación, por supuesto, con sus incontables matices y flecos.

La posibilidad de creación y consolidación de Consejos de Educación del Municipio facilitarían espacios de deliberación en los que la comunidad escolar (familias, profesorado y alumnado), las organizaciones de la educación no formal y los demás ámbitos municipales públicos y asociaciones ciudadanas en su dimensión educativa (deportes, ocio, salud, servicios sociales, urbanismo, parques y jardines...), pudieran participar e implicarse de una forma abierta, horizontal, democrática y dinámica en la toma de decisiones, agilizando las estructuras de participación social en el ámbito educativo municipal. Articulados conjuntamente con asambleas pedagógicas y redes sociales educativas y colectivos implicados

con la trama asociativa local, que facilitaran la participación real y constante de la comunidad en este "asunto colectivo" que es la educación.

Éste debería ser el primer ejercicio si queremos buscar vías posibles de encuentro, acercamiento y entendimiento entre quienes queremos y defendemos una educación liberadora, laica y democrática, entendida como derecho básico que se ha de garantizar a todos y todas en condiciones de equidad e inclusividad; frente a quienes consideran que la educación es una inversión individual competitiva, que se debe rentabilizar y aprovechar para quienes son capaces de aprovecharla y que se ha de integrar en el mercado global con un modelo de gestión empresarial efectiva (Oxfam Intermon. 2014).

Es imprescindible explicitar a qué intereses responden los aspectos centrales que se proponen desde estos dos paradigmas sobre el sistema educativo, y concretar cómo se articularían de la forma más concreta posible en cada caso, para hacer entendible a toda la población qué hay detrás de cada uno de los planteamientos. Sólo así, con este proceso de pedagogía política, la población podrá decidir, con información suficiente, por cuál de los dos modelos quiere optar y quiere orientar la formación de las futuras generaciones (Gentili, 2011).

## **6. Conclusiones: La finalidad del "diálogo social" educativo.**

El pacto social y político por la educación que se propone no puede estar liderado por el partido que impuso la LOMCE, como está sucediendo. Su intención es un pacto político entre los partidos que han hecho posible esta legislatura. Por ello tenemos que mantenernos en la denuncia de lo que nos imponen y la construcción de propuestas alternativas de política educativa como la plasmada ya en el "Documento de bases por otra política educativa", construido desde abajo con la comunidad educativa, que recoge la voluntad colectiva de caminar en otra dirección.

Nuestra propuesta pasa por dar forma a un proceso de discusión, debate y toma de decisiones democráticas, tal y como hemos venido defendiendo y construyendo colectivamente, donde participen activamente desde el inicio la

ciudadanía, los diferentes agentes sociales implicados (no sólo educativos, pero también) y los partidos políticos que finalmente deben materializar ese pacto en el actual marco legislativo. Sólo promoviendo un proceso de pedagogía política horizontal y participada podremos romper las perspectivas más tecnocráticas y “expertistas” a favor de una toma de decisiones sobre el sistema educativo que trabaje en pro de las mayorías sociales desde una perspectiva transformadora.

### Referencias bibliográficas

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós/ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Butler, J., Laclau, E. y Žižek, S. (2000). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos en la izquierda contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Carr, P. (2011). *Does Your Vote Count? Critical Pedagogy and Democracy*. New York: Peter Lang.
- Collet, J. y Tort, A. (Coord.) (2016). *La gobernanta escolar democrática*. Morata: Madrid.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Gentili, P. (2011). *Pedagogía de la igualdad. Ensayos contra la educación excluyente*. Argentina: Siglo XXI Editores/CLACSO.
- Kincheloe, J. (2011). *Key works in critical pedagogy*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Laval, Ch. (2004). *La escuela no es una empresa. El ataque neoliberal a la enseñanza pública*. Barcelona: Paidós.
- Ovejero, A. (2014). *Los perdedores del Nuevo capitalismo*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- OXFAN INTERMON. (2014). *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, 178. Disponible en

<http://www.oxfamintermon.org/sites/default/files/documentos/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>

- Piper, H. y Sykes, P. (2015). Education, neoliberalism and 'Truths'. *Power & Education*, 7 (1), 3–6.
- Rizvi, F. y Lingard, B. (2013). *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Morata. Madrid.
- Schutz, A. (2010). *Social Class, Social Action and Education*. New York: Palgrave MacMillan.
- Soler Roca, M. (2015). Educació, resistència i esperança. Barcelona: Rosa Sensat.
- Springer, S. (2016). The violence of neoliberalism. En S. Springer, K. Birch, y J. MacLeavy, *Handbook of Neoliberalism*. New York & London: Routledge.
- UNESCO, (2015). *Replantear la Educación: ¿Hacia un bien común mundial?* París: UNESCO.
- Varela, J. (2007). *Las reformas educativas a debate (1982-2006)*. Madrid: Morata.
- Villasante, T. (1995). *Las democracias participativas*. Madrid: Hoac.
- Villasante, T. (2006). *Desbordes creativos. Estilos y estrategias para la transformación social*. Madrid: Catarata.
- Zibechi, R. (2006): *Dispersar el poder. Los movimientos sociales como poderes antiestatales*. Buenos Aires: Tinta Limón.

**Fecha de recepción: 14 de mayo de 2017**

**Fecha de aceptación: 31 de julio de 2017**



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)