

**CORPUS TEÒRIC I CONTEXT DOCENT DE  
L'ASSIGANTURA POLÍTICA I LEGISLACIÓ  
EDUCATIVES**

**Ángel C. Moreu**

**Juny de 2008**

## TAULA

<b>Introducció .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Corpus teòric de la política i la legislació educatives .....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Cap a una definició contextual de la política educativa .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Sobre la pedagogia política .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Sobre la política educativa en sentit estricte .....</b>	<b>14</b>
<b>1.4 Sobre la gestió politicoeducativa. Control i avaluació .....</b>	<b>20</b>
<b>2. Context docent de l'assignatura <i>Política i legislació educatives</i> .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Sobre els crèdits ECTS .....</b>	<b>24</b>
<b>2.2 Sobre les competències .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Sobre l'avaluació contínua .....</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>28</b>

## INTRODUCCIÓ

Cal deixar constància, primerament, de les circumstàncies especials que han acompanyat en tot moment l'elaboració d'aquest treball, degudes al procés de canvi que afecta al conjunt de les universitats catalanes com a conseqüència de les directrius de l'Espai Europeu d'Educació Superior (EEES). Com és sabut, aquestes directrius incideixen significativament no només a les estructures dels cicles i les titulacions, sinó també als plantejaments metodològics que es deriven d'una nova concepció del treball d'alumnes i professors.

Les directrius de l'EEES que tenen una major incidència en un projecte com el que aquí es presenta tenen a veure amb la nova concepció del sistema de crèdits, l'European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS), i amb un nou plantejament general de la docència basat en les competències. Els termes en que es tradueixen aquestes directrius de l'EEES en la política docent de la UB concreten el punt en que es troba el procés de canvi al qual ens referíem més amunt. Aquest procés ha generat una sèrie de documents normatius, aprovats en el Consell de Govern de la UB de 6 de juliol de 2006, dels quals destaquem aquí principalment tres: el *Projecte Institucional de Política Docent de la Universitat de Barcelona*, les *Normes Reguladores dels Plans Docents de les Assignatures per als ensenyaments de la Universitat de Barcelona segons les Directrius de l'Espai Europeu d'Educació Superior*, i les *Normes Reguladores de l'Avaluació i de la Qualificació dels Aprenentatges*.

Tal com diem, aquesta conjuntura caracteritzada pels canvis incideix significativament en qualsevol reflexió sobre els continguts i el context docent de les assignatures, per quant l'assumpció dels nous objectius i les accions que se'n deriven en el lent procés de convergència europea no es desenvolupen d'acord amb un calendari acordat entre els diferents països. Es pot entendre, doncs, que la incidència d'aquests dos extrems –les directrius de l'EEES i la seva adequació en el Projecte Institucional de Política Docent de la UB- comporta un risc, en el sentit de que si hom és més aviat conservador, la velocitat dels canvis pot deixar obsolet aquest text en uns mesos; mentre que si hom és més aviat audaç en pensar que els canvis quallaran en els terminis que auguren els més optimistes, les reflexions que segueixen poden convertir-se en instrument orientador per endegar els nous models de programació d'assignatures, o guia útil per a la confecció dels nous plans docents. També pot donar-se el cas que aquesta audàcia no sigui encertada i els esdeveniments segueixin rutes diferents de les previstes en un principi, amb la qual cosa el projecte quedaria obsolet igualment en poc temps.

Entre el conservadorisme i l'audàcia, la reflexió sobre la docència de la *Política i Legislació Educatives* que aquí es presenta ha estat elaborada des de la prudència, tot acordant, d'una banda, l'anàlisi dels documents que han generat l'EEES, la UB i els

equips docents responsables d'experiències pilot que s'han dut a terme a diferents universitats, i de l'altra, la pròpia experiència docent i investigadora al Departament de Teoria i Història de l'Educació, com a professor associat, des de 1996 de forma ininterrompuda.

Tenint en compte les circumstàncies anotades fins aquí, aquesta Introducció ha de concretar les característiques de la reflexió continguda a les pàgines següents, tenint en compte el conegut suggeriment de Lawrence Kohlberg, que no aconsellava tant revisar la pràctica docent, sinó la manera de pensar en ella. La literatura disponible sobre aquest tipus de document és abundant pel que fa a la naturalesa del treball com a reflexió i com a declaració d'intencions sobre tot allò que es pensa fer. Així, Estebaranz (1994), parla d'un procés mental intern del professor, que li ha de permetre construir un marc que li serveixi de guia per a la seva activitat futura. Aquest procés reflexiu permet parlar d'allò que ens agradaria fer com a professors, i de la nostra manera d'entendre un àmbit concret d'estudi i investigació, en aquest cas, la política i la legislació educatives.

Sembla, doncs, que una bona manera de pensar la pràctica docent ha de contenir com a mínim tres dimensions bàsiques, que, d'una o altra forma, haurien de quedar plasmades en el decurs de qualsevol projecte docent. La primera fa referència a la posició estratègica (teòrica) de l'autor envers la matèria que justifica el projecte. La segona té a veure amb la pressió legítima del context, que condiciona i perfila aquesta posició teòrica original del professor. Finalment, la tercera concreta allò que pretén l'assignatura (preferentment, competències i objectius), com s'ha de treballar (ECTS), i com s'ha d'avaluar (avaluació contínua).

Les polítiques educatives, i la seva materialització en el corresponent corpus legislatiu, desvetllen un horitzó ample i divers, que constitueix tot un repte per al professor que s'encarrega de la seva docència; més si hom té en compte que el descriptor que apunta el BOE no condiciona un disseny atractiu de l'assignatura, per quant es limita a mencionar com a referents la planificació i el marc jurídic del Sistema Educatiu. D'altra banda, la localització en el curs 4rt. segurament aporta una peculiaritat, un desequilibri, que caldrà tenir en compte en el moment de concretar el pla docent de l'assignatura, ja que, en els trams finals dels estudis, es pot presumir una suficient formació pel que fa a l'àmbit de l'educació, no així pel que fa referència a la política o la legislació (Fullat, 1994).

L'amplitud d'horitzons, els desequilibris esperables entre els alumnes potencials respecte dels components interdisciplinaris de l'assignatura, i els efectes dels canvis que plantegen les directrius de la nova política docent de la UB, constitueixen d'entrada elements de reflexió preliminar en les fases prèvies a la confecció del projecte docent d'aquesta assignatura.

Finalment, i com a conseqüència d'aquesta amplitud d'horitzons, s'observa una certa ambigüïtat, tant en política com en política educativa, que cal considerar en el moment de reflexionar sobre l'entorn que ens ocupa. Alguns diccionaris i enciclopèdies contribueixen a aquesta ambigüïtat en definir la política alhora com a doctrina i art, com a opinió i activitat, com a ciència i tècnica; amb la confusió que resulta de barrejar el discurs amb l'experiència, la teoria amb la pràctica, el pensament amb l'acció. Encara que els tractats de política diferencien entre politologia i política, habitualment es parla de política com un àmbit on es barregen tots els nivells, des de la filosofia fins a la

gestió polítiques, de manera que s'agombolen discurs polític, sistemes o dissenys de polítiques i gestió.

Els manuals de política educativa demostren també aquesta indefinició. Efectivament, trobem textos que s'orienten cap a la filosofia politicoeducativa (Fullat, 1994), i d'altres que opten més per situar-se en el terreny del quefer politicoeducatiu (Fernández, 1999). En el primer cas, es deixa oberta per a l'alumne la possibilitat de dur a terme la necessària concreció; una proposta que, en principi, ens sembla acceptable, fins i tot aconsellable com a exercici hermenèutic si no fos per les pròpies característiques que hauria de tenir un manual, en el sentit d'intentar recórrer tots els camins i tots els nivells de la disciplina de què es tracti. En el segon cas, la proposta pateix d'una manca de fonamentació teòrica que condemna la política a pur instrument tecnològic, potser acceptable des del punt de vista de la raó instrumental que ens envaeix, insuficient, però, si el que es vol és presentar una visió íntegra de l'entorn politicoeducatiu.

Intentarem, doncs, ordenar un entorn tan complex al llarg de les primeres pàgines d'aquest treball, fent servir l'esquema que apuntaven més amunt tot obviant el tercer bloc, referit a la programació: En primer terme fixarem l'estructura teòrica de l'assignatura, en un primer nivell de concreció realitzat des de la reflexió i la tasca investigadora del professor. En un altre apartat, caldrà descriure els elements del context que condicionen el discurs i el treball docent, i que ocupen diferents nivells a l'estructura organitzativa del Sistema Educatiu.

## 1. CORPUS TEÒRIC DE LA POLÍTIKA I LA LEGISLACIÓ EDUCATIVES

Hi ha una escassa literatura referida al tractament epistemològic de la política educativa. L'amplitud i la dispersió de continguts, juntament amb la manca de tradició d'aquesta matèria en el curriculum de Pedagogia, podrien justificar aquest dèficit. Dit això, es pot parlar de dues tendències en la producció de la disciplina, que es contemplen en manuals i monografies: D'una banda hi hauria una tendència descriptiva, observable, per exemple, en els manuals de Puellas (1991) i Pedró (1997); i una altra valorativoformativa, crítica (Colom i Domínguez, 1997). D'altra banda, es recullen les aportacions d'una assignatura amb una llarga tradició als estudis de formació dels mestres: la Legislació Escolar. Així, poden distingir-se tres plànols en el moment de referir-se a la política educativa: el jurídic, el pedagògic i el crític. És en aquesta línia tridimensional on es mouen els manuals de major interès, com els ja citats de Colom i Domínguez o el de Fernández. Aquest recorregut es complementa amb el llibre d'Octavi Fullat, també citat, que afegeix una visió de la política filosòfica, antropològica i històrica.

Per la nostra part, ordenarem l'entorn de la política educativa bo i diferenciant tres nivells (Moreu, 2000):

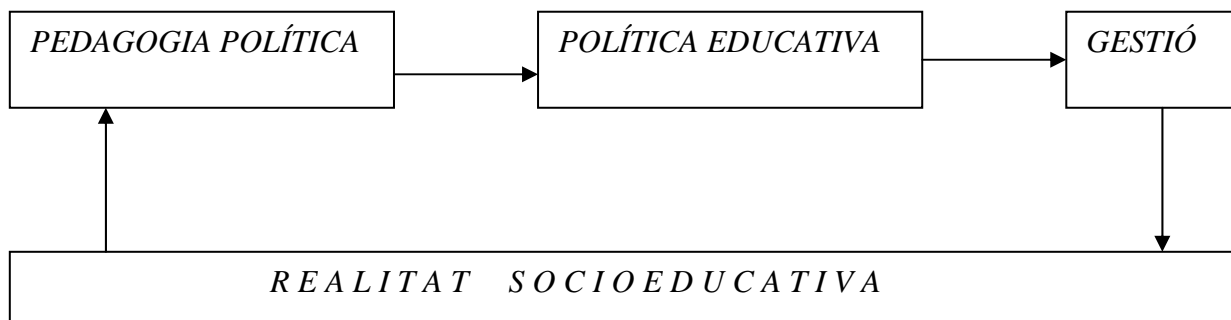
1. El nivell dels discursos relacionats amb els lligams que s'estableixen entre pedagogia i política, procedents principalment de la filosofia, l'antropologia, la psicociologia, la politologia i el dret. Identificarem aquest àmbit amb el nom de pedagogia política.
2. El nivell de les decisions, que es concreten en el corpus jurídic dels sistemes educatius, i que s'agrupen a diferents àmbits, com la planificació educativa, els sistemes de control, l'avaluació, etc. Ens referirem a aquest àmbit de les decisions politicoeducatives amb el nom de política educativa en sentit estret.
3. El nivell de la gestió, considerada com l'instrument organitzador encarregat de dur a la pràctica les decisions polítiques.

De fet, els discursos sobre la relació entre pedagogia i política (nivell 1) són anteriors a les decisions sistemàtiques politicoeducatives (nivell 2). A la Grècia antiga, per exemple, estan ben representats només els primers, ja que les reglamentacions executives en educació llavors estaven limitades a normatives sobre el gimnàs i poca cosa més. És així que si bé els discursos estan des de sempre, les primeres sistematitzacions de l'educació cal buscar-les als curricula universitaris de la Baixa Edat Mitjana, o a les iniciatives de Luter i Melanchthon, que van aconseguir implicar alguns sectors del poder polític estatal i municipal en els seus projectes d'educació nacional religiosa. Però la responsabilització de l'Estat en una educació nacional i generalitzadora és ja un fet contemporani. Podem distingir, doncs, dos nivells politicoeducatius, -aquí identificats com a pedagogia política i política educativa-, que afloren quan els discursos teòrics es formalitzen en polítiques concretes. I serà encara

molt més tard que Weber proposarà el concepte de burocràcia, donant lloc al tercer nivell de concreció: el de la gestió politicoeducativa.

Aquests tres nivells gaudeixen d'una certa autonomia. De fet ja hem mencionat com des de sempre hi ha hagut pedagogs que han teoritzat sobre les relacions entre pedagogia i política sense que els seus discursos hagin estat el referent per a cap programa politicoeducatiu. *La República* de Plató o els *Discursos a la nació alemanya* de Fichte serien exemples d'aquest nivell teòric, que ens permeten definir una pedagogia política. Per la seva banda, dins l'àmbit de les decisions polítiques en educació –les polítiques educatives pròpiament dites- no sempre s'ha apel·lat a un discurs teòric concret, encara que gairebé sempre fan referència explícitament o implícita a una ideologia determinada. L'autonomia d'aquest nivell s'observa preferentment quan s'analitzen polítiques educatives que no segueixen el discurs predominant; la política universitària d'Alfons X pot ser un referent en aquest punt. I pel que fa al nivell de la gestió politicoeducativa, la seva autonomia és palesa en el fet que avui constitueix un saber tecnològic més relacionat amb la teoria de les organitzacions que amb la pedagogia.

Actualment, però, la interrelació entre els tres nivells –la pedagogia política, la política educativa en sentit estRICTE i la gestió politicoeducativa- és fàcilment observable dins l'ampli entorn de l'educació. A més a més, aquesta ordenació en tres nivells de la política educativa pot funcionar com analitzador de les realitats politicoeducatives si hom mira no tant la seva autonomia sinó les interrelacions que, com diem, naturalment s'hi estableixen.



(Esquema 1)

La representació estàndard de l'analitzador (Esquema 1) ha de tenir en compte els tres nivells de concreció, ordenats de la teoria a la pràctica, en el marc de la realitat socioeducativa, que recull els efectes de la interacció de tots tres; de manera que el discurs teòric, pedagògicopolític, hauria d'orientar tant els dissenys de les polítiques educatives com els sistemes de gestió, tot permetent identificar els seus impactes en la realitat socioeducativa. La formació, l'evolució i la consolidació del procés institucionalitzador de la política educativa globalment considerada poden ser uns bons exemples de la interrelació entre nivells.

### 1.1 Cap a una definició contextual de la política educativa

La diversificació disciplinària és un fenomen relativament modern. La filosofia, primera elaboració científica d'Occident, no distingia abans de Sòcrat entre ciències i lletres.

Però el procés d'especialització disciplinar i professional produí una tal diversificació que avui es poden comptar per centenars les especialitats científiques que s'ofereixen des de les institucions destinades a la formació. Nogensmenys, les ciències amb una major tradició i solidesa epistemològica avui es veuen fragmentades per l'imperatiu de la superespecialització que, segons sembla, exigeix el mercat.

És així que existeix una gran competitivitat, no exempta de solapaments i intrusismes, en el moment de definir els àmbits disciplinaris i professionals, per quant la realitat no compta amb espai suficient per nodrir tal quantitat d'especialitats. La història de la ciència desvetlla autèntics despropòsits quan, des d'algunes professions, hom intenta fixar l'origen i posterior evolució de la disciplina que les justifica. Perquè, per palesar una realitat disciplinar, moltes vegades discutible, s'aïlla l'entorn i se narra la seva evolució com si aquesta fos possible sense comptar amb l'aportació d'altres disciplines afins.

S'imposa, doncs, una definició contextual de les disciplines que contempli les naturals interrelacions que s'hi estableixen. Aconseguir una definició contextual de la política educativa ha de ser un dels objectius prioritaris de l'assignatura. Així, a les disciplines que hem citat quan establíem els lligams de la pedagogia política (la filosofia, l'antropologia, la politologia, etc.), caldria afegir el nom d'altres ciències socials com l'economia i la sociologia. Efectivament, la política educativa, l'economia de l'educació i la sociologia de l'educació conformen un bloc ple d'interseccions; no en va totes tres conformen un grup ben delimitat dintre de les ciències socials per la seva vocació antropològica i la seva dimensió col·lectiva. A més, avui la política, l'economia i la sociologia constitueixen, sens dubta, un element bàsic de l'estructura organitzacional de la societat moderna. De manera que difícilment podrem parlar de política educativa sense fer referència a l'economia de l'educació o a la sociologia de l'educació.

Per motius semblants, la dimensió espai-temporal de les ciències socials, que es manifesta en disciplines com la geografia i la història, no pot quedar al marge en una definició contextual de la política educativa. Si per intentar una definició contextual de la política educativa parlem de la necessitat d'estudiar les relacions d'aquesta ciència amb les altres ciències socials que tenen a veure amb la visió antropològica de la societat (l'economia i la sociologia), no és menys cert que la mirada al passat de l'educació descobreix una aportació fonamental per a la definició de la política educativa.

Des de la reflexió històrica, resulta d'especial interès l'advertència de Wilhelm Lepeyres sobre l'artifici enganyós que resulta de compondre la història d'una disciplina, tot considerant-la de forma aïllada. "No és possible –afirma– escriure una història d'una disciplina sense tenir en compte desenvolupaments en disciplines científiques veïnes, tant si són models com rivals per a ella (...). La història aïllada d'una disciplina singular és rebutjada totalment per l'estudi històric de la ciència." Per la seva banda, Michel Foucault, a *Arqueologia del saber*, a més de denunciar la inconveniència de intentar compondre una història ingènuament aïllada en els límits d'una disciplina pretesament autònoma, proposa nous marcs teòrics per a la investigació històrica que transcendeixen els límits disciplinaris.

Finalment, el dret ha d'ocupar un lloc principal en tot aquest entramat; no en va l'assignatura recull en el títol la menció a la legislació educativa. El referent jurídic,



com autèntica manifestació explícita del poder, absolut o dividit, té una presència cabdal en la pedagogia política, la política educativa i la gestió. Molts dels desenvolupaments citats en relació amb la política i la pedagogia han anat trobant la seva expressió en l'extens corpus legislatiu que aplega les lleis educatives. Així, els texts constitucionals responen a la idea de pacte, i els seus articles sobre educació es poden considerar no només com a reflex del discurs pedagogicopolític dominant en cada cas, sinó també com a marc referencial per a la concreció de polítiques educatives, que, al seu torn, obtenen legitimitació mitjançant les corresponents lleis orgàniques. El mateix es pot dir respecte a l'àmbit administratiu i de gestió.

Als apartats que segueixen ampliarem mínimament els tres àmbits –a la vegada interrelacionats i autònoms– que ens serveixen per ordenar el complex horitzó de la política i la legislació educatives. La filosofia política ens guiarà en la definició del marc conceptual de la pedagogia política; la ciència política, en el de la política educativa en sentit estRICTE; i la teoria de les organitzacions, en el camp de la gestió politicoeducativa.

## 1.2 Sobre la pedagogia política

L'ordre dels discursos pedagogicopolítics, agrupats en el corpus de la pedagogia política, mantenen una estreta relació amb la filosofia política, avui de nou en primer pla gràcies a les repercussions de les propostes de John Rawls, amb tota probabilitat el màxim representant de la filosofia política del segle XX.

Sabem que la filosofia política no és una ciència positiva, que la seva pretensió és descobrir les claus que expliquen la vida dels éssers humans en comunitat, i que implica i desenvolupa una antropologia filosòfica. Però potser allò que més ens interessa en aquest cas són, entre d'altres, les seves teoritzacions sobre les ideologies i sobre la naturalesa del poder, especialment en la seva representació màxima, l'Estat.

Entre les múltiples definicions de filosofia política a l'abast, l'Enciclopaedia Universalis proposa la següent: “Exploració de tot allò que constitueix l'Estat en tant que organització d'una comunitat històrica, la qual pren decisions tot compromentent la seva manera de viure i la seva supervivència”. Aquesta definició ens remet directament a les teories contractualistes, el pacte social, les constitucions i l'aprenentatge de les normes que permeten la civilització i la cultura; temes tots ells directament relacionats amb els discursos de la pedagogia política.

Així, les característiques que conformen el marc conceptual de la pedagogia política es poden resumir en els punts següents:

- La pedagogia política estableix relacions teòriques amb la vida pública i amb l'Estat.
- La pedagogia política estudia les relacions interdisciplinàries que s'estableixen entre la pedagogia i el dret, la sociologia, l'economia, la història i altres ciències humanes i socials.
- La pedagogia política té un caràcter de ciència cultural, i fa servir les teories de l'Estat.

- La pedagogia política aplega els discursos dominants i minoritaris, descrits per ideòlegs, filòsofs i pedagogs principalment- a l'abast dels governants que els utilitzen (o deuen) per donar coherència a les seves decisions sobre l'educació.
- La pedagogia política busca respostes a la pregunta: Què hauria de ser l'educació des d'un punt de vista polític?

La història de les idees constitueix una font de primer ordre per a l'estudi de la pedagogia política, i, per tant, ha d'ocupar un lloc de primer ordre en la docència de l'assignatura. Com a mínim, caldria revisar els discursos sobre pedagogia i política en el món clàssic, els orígens i consolidació de la pedagogia política liberal, la pedagogia política nacional, i, ja durant el segle XX, els lligams entre la pedagogia política i la emergent pedagogia social, la instrumentalització totalitària de la pedagogia política, el vessant polític de la pedagogia institucional, o les darreres aportacions de la pedagogia crítica.

No cal una anàlisi en profunditat de l'obra dels teòrics grecs més rellevants del segle IV aC –principalment d'Isòcrates, Plató i Aristòtil- per comprovar que la relació entre *politeia* i *paideia* va esdevenir un dels pilars fonamentals de la cultura grega i un referent per a no poques teoritzacions pedagògicopolítiques posteriors. Aquests filòsofs assenyalaven la virtut com a objectiu educatiu. Per a Isòcrates, és la virtut, ensenyada d'acord amb la tradició, la que garanteix l'ordre a l'Estat, més que no pas les lleis. Per la seva banda, Plató parla de la ciutat dels lleis que fan arribar els ciutadans a la virtut sota el control dels magistrats. I Aristòtil introdueix el tema de la llibertat, que implica l'acatament de les lleis, tot afirmant que l'Estat ha de garantir l'educació dels ciutadans per tal d'aconseguir la felicitat a través de la virtut i la llibertat. Els tres mestres filòsofs parlen, en definitiva, del paper de l'educació en aquesta dualitat paradoxal de la política entre la norma moral, la virtut, i la norma legal, la llei.

Aquesta idea d'equidistància entre la virtut i la llei es decanta entre els romans a favor del dret (*ius*). Aquest decantament concorda amb unes noves necessitats, ja que, si entre els grecs el discurs polític versava a l'entorn de la Ciutat-Estat (*polis*), entre els romans una política expansionista de domini i ampliació cercava la definició d'un Estat imperial, amb instruments eficaços per garantir l'ordre social com ara l'exercit i el dret. Des d'un punt de vista pedagògic, el referent idealista de l'educació a Grècia, la *paideia*, esdevé realista, tot responant al concepte d'*humanitas*.

Dels segles d'extensió del cristianisme durant l'imperi romà cal destacar dues qüestions reorientadores. En primer lloc, la remodelació de l'esquema politicoeducatiu clàssic, segons la qual, la república, la ciutat, el regne i la llei ja no seran d'aquest món. En segon lloc, la redefinició d'home virtuós, que de ser garant de l'estabilitat política i l'ordre social, donarà pas a l'home virtuós aspirant a un altre món celestial. Així, de la virtut com a garantia d'estabilitat política es passa a la virtut com a garantia de salvació. Tot plegat es pot parlar de reordenació despolititzadora, a la vegada que d'ocultació ideològica del vessant polític (desvaloració de la societat terrenal) i la construcció d'un nou discurs moral centrat en l'àmbit del diví. De manera que les consignes d'ascetisme, de propagació de la fe, i el menyspreu dels valors terrenals orientaran un tipus d'educació que, amb comptades excepcions (Carlemany o Alfred el Gran), no es trencarà fins a l'aparició de les primeres universitats, unes institucions que marcaran un gir respecte del monolític pensament escolàstic, tot obrint portes al Renaixement.

En mig del desordre renaixentista i el posterior reordenament cartesià, s'inicia una línia de publicacions que cerquen una nova definició del governant, l'educació i la societat, en la seva relació amb altres poders, com l'eclesiàstic, entre els que destaquen les de Maquiavelo i Bodin. Durant els segles XVI i XVII, la literatura política espanyola considerava també que l'art de governar podia ensenyar-se i aprendre's. Es desenvolupa així un corpus didàctic, els *specula principum*, que sistematitzaven tot el necessari per tal que el príncep arribés a ser un bon governant, d'acord, però, en el cas espanyol, amb la ideologia contrarreformatora. Generalment proposaven un model de príncep ornat amb totes les virtuts cristianes. Gracián, Quevedo, Saavedra Fajardo o Fadric Furió cultivaren aquest gènere amb encert desigual. La rellevància de Maquiavelo estriba en què proclamà que amb la virtut no és suficient, que el governant necessita aparentar virtut però exercir la coacció i la diplomàcia.

D'entre els crítics del reordenament cartesià cal destacar en primer lloc l'obra de Hobbes, aquell que va descriure el passatge d'una multiplicitat de voluntats a una voluntat única, segons es llegeix en el capítol cinquè del *De Cive*. La rellevància d'aquest autor es mostra des d'una doble perspectiva política i pedagògicopolítica. La primera té a veure amb el fet que Hobbes és el primer que parla de la política (filosofia civil) com a ciència. La segona, més propera a la pedagogia política, situa l'obra de Hobbes, juntament amb la de Locke, en la recta de sortida del liberalisme modern, i té molt a veure amb les democràcies liberals contemporànies. D'altra banda, a l'oposició cartesiana trobem també l'obra de Spinoza, autor d'un *Tractat teologicopolític*. De llur optimista teoria contractual deriva la definició de la llei de la cooperació i el amor (*homo homini deus*). Per a Spinoza, l'Estat és la institució impulsora d'un nou concepte de llibertat entre els ciutadans, al qual arriben mitjançant l'educació.

Aquests discursos d'empiristes i racionalistes del Barroc trobaran en el segle XVIII un terreny adobat per a la difusió d'unes noves propostes de transformació política, cultural i social de la humanitat. El sentiment universalista i l'enciclopedisme, la proliferació de revistes culturals, el protagonisme de les acadèmies, l'extensió de la maçoneria, etc., ofereixen la imatge d'una burgesia consolidada i disposada a fer valer els seus drets. La raó impera i s'erigeix en analitzador de tota la tradició anterior. En aquest context, la pedagogia política respon a les consignes del despotisme il·lustrat com a ideal, encara que van ser els discursos provinents del dret i l'economia els que tindran més pes a l'hora de dissenyar les polítiques educatives de l'ensenyament públic estatal.

Identificat a tot Europa com el període de la Il·lustració, les *lumières*, l'*Aufklärung*, el segle XVIII és també l'època de la consolidació del liberalisme i, a la vegada, de l'inici de la controvèrsia que el fonamenta: el difícil equilibri entre llibertat i justícia; una controvèrsia que ha entelat sempre les bones intencions de la ideologia liberal fins avui. Nogensmenys, és l'època dels primers discursos i les primeres experiències de polítiques educatives d'educació pública estatal, que preparaven el camí de la pedagogia política revolucionària francesa envers la institucionalització de l'educació nacional. La pedagogia política nacionalista plantejava transformar el súbdit en ciutadà, l'educació per a l'obediència en educació per a la llibertat, l'intel·lectualisme en civisme, el despotisme en igualtat.

La liquidació de l'anomenat Antic Regim deixava sobre l'escena dos pols en torn als quals havien de versar els discursos pedagògicopolítics durant tot el segle XIX (i bona part del XX). El liberalisme i el conservadorisme intentaran definir polítiques

educatives pròpies, també en el tema del nacionalisme, mitjançant la confrontació gairebé sempre violenta en tots els sentits, bo i convertint l'educació en un instrument de canvi sociopolític de primera magnitud durant bona part de la centúria.

L'enfrontament entre progressisme i reaccionarisme marquen un segle caracteritzat per importants avenços en l'educació i per una abundant producció pedagogicopolítica propiciada per la consolidació del parlamentarisme. Aquesta dinàmica avenç-reacció desemboca en una desvaloració de la tradició, tot centrant la controvèrsia en temes cabdals com ara la qüestió del lliurepensament i la llibertat de càtedra, l'autonomia escolar, etc. D'altra banda, l'abundant legislació que genera el pedagogisme polític del segle XIX dóna idea del protagonisme exercit per la pedagogia durant el període; un protagonisme que havia canviat el paisatge educatiu d'Europa i Amèrica mitjançant l'establiment de sistemes nacionals d'educació. Ras i curt, els uns i els altres havien descobert el poder de l'educació com a motor de canvi social i polític, i com a element de cohesió ideològica.

Aquests nous paisatges s'obren a un segle XX, generador d'uns discursos pedagogicopolítics que recuperen els temes clàssics: la democràcia i la llibertat. Superada la controvèrsia del liberalisme tocant a la intervenció de l'Estat en educació, es pot ben dir que l'eix central de la pedagogia política gira al voltant de la democratització de l'ensenyament. Per aquest camí de la democratització, les polítiques educatives, que havien aconseguit la generalització de l'educació primària, cerquen ara l'extensió d'aquest esperit vers la generalització de l'educació secundària i superior. En molts moments, aquest procés democratitzador s'ha vist encallat i enterbolit a Europa a causa de les guerres i dels parèntesis totalitaris.

I és en el segle XX quan es fa servir amb una certa normalitat el terme pedagogia política. Sense que hàgim fet una recerca sistemàtica, a Espanya hem trobat el terme ja l'any 1902 en un text de Suceso Luengo, directora de les escoles normals superiors de mestres a Manila i Màlaga. D'altra banda, el 1933 la Universitat de Berlín, en plena efervescència del deliri nazi, procedeix a la institucionalització de la matèria amb la creació d'una Càtedra de Pedagogia Política; i l'any 1954 Lorenzo Luzuriaga publica, des de l'exili, un petit manual titulat *Pedagogia Social i Política*. No en va els àmbits del social i el polític comparteixen objectius des de sempre.

Efectivament, Sèneca tradueix l'aristotèlic *zoon politikon* per *animal socialis*; i més tard, aquesta identitat passarà a formar part de la tradició escolàstica mitjançant l'asseveració tomista que diu que *homo est naturaliter politicus, id est, socialis*. Així, l'objectiu tant de la pedagogia social com de la pedagogia política ha d'apuntar cap a l'àmbit de la sociabilitat de l'individu. Podem considerar, doncs, que, durant els anys de l'entresgle (XIX-XX) coincideixen les primeres aportacions sobre pedagogia social amb els primers intents d'ordenament explícit d'un discurs pedagogicopolític. Encara que es tracta d'un període de predomini psicologista, apareixen aportacions rellevants per a la consolidació d'un discurs sociologista capaç de recuperar aquella tradició clàssica del vessant sociopolític de l'ésser humà.

Aquestes aportacions apareixen en el discurs dels neokantians, concretament en Paul Natorp, autor d'un text titulat *Pedagogia Social* (1899). Una altra aportació d'aquest procés de recuperació és la coneguda diferenciació de Tönies entre comunitat i societat, per a molts, un referent indiscutible de la polèmica entre liberals i comunitaristes. Però

serà des del camp de l'emergent sociologia científica que es produiran les més significatives aportacions en el tema de les relacions entre sociologia i política a l'entorn de la pedagogia política, de la ma de Dispensa, Ardigò o Durkheim, entre d'altres. Pel que fa a Espanya, María de Maeztu, Royo Villanova, Ferrer Guardia, Campalans, Luzuriaga i Ortega y Gasset van escriure sobre pedagogia social ja als inicis del segle XX. En tots els casos la referència a la política és rellevant ja que volien aconseguir el doble objectiu que implícitament perseguia l'institucionisme: la regeneració social mitjançant l'educació i la influència política.

Un segon aspecte de la pedagogia política del segle XX que cal destacar fa referència a l'evidència de les possibilitats d'instrumentalització sistemàtica de la pedagogia a favor d'interessos polítics directament relacionats amb plantejaments ideològics de caràcter totalitari. Aquestes possibilitats es van materialitzar primerament amb la instauració a la Unió Soviètica d'un règim de partit únic; efectivament, l'adaptació de la doctrina marxista a les característiques del poble rus, el marxisme-leninisme, i el referent autogestionari de la pedagogia de Makarenko constitueixen la consolidació d'una trajectòria que s'havia iniciat entre els representants de l'anomenada esquerra hegeliana a mitjan segle XIX i que no conclourà fins a l'enderrocament del mur de Berlín i la desfeta de la URSS al darrer quart del segle.

Dos anys després de la revolució de 1917, el Tractat de Versalles obria un període d'inestabilitat a tot Europa caracteritzat pels moviments de fronteres, els canvis de règim polític i l'aparició de noves ideologies polítiques que, com la comunista, intentaran reforçar el caràcter nacional als estats europeus resultants de la Primera Guerra Mundial. Així, aquest mateix any 1919, a Itàlia, els *Fasci di Combattimento*, una organització d'elements nacionalistes, es posa sota les ordres de Mussolini; i dos anys més tard Hitler accedeix a la presidència d'un degradat Partit Nacionalsocialista alemany. La progressió del feixisme i el nazisme es complementava amb la presència d'altres tendències del nacionalisme ultradretà a Europa, com el rexisme belga, o els règims dictatorials en un bon nombre de països com Grècia, Portugal, etc. Una autèntica amenaça feixista es deixava sentir a França, el Regne Unit i Espanya principalment, bo i desenvolupant-hi un sentiment unitari antifeixista. En tots els casos, la instrumentalització de la pedagogia rep l'encàrrec de cercar la concordança entre l'educació intel·lectual i la ideologia del partit, per tal de que la correspondència entre els discursos de la pedagogia política tinguin l'efecte esperat en la realitat social.

Finalment, ens hem de referir a la pedagogia institucional que es desenvolupa durant les dècades dels anys seixanta i setanta. La consolidació de les democràcies que havien sorgit de la Segona Guerra Mundial covaven al seu si un respectable potencial crític. Això implementava no solament la lluita contra les pròpies contradiccions de les ideologies burgeses dels diferents estats europeus, sinó també moviments de denúncia dels conflictes i les injustícies que tenien lloc a tot el món. En aquest context, el moviment de la pedagogia institucional constitueix una bona mostra de la resposta social i educativa als culpabilitzats sistemes educatius vigents a l'època. La pedagogia institucional va ser una proposta pedagogicopolítica radical que plantejava una educació en llibertat i autogestionària. El procés s'inicià en el si de les organitzacions de mestres que utilitzaven la metodologia Freinet, i va culminar amb la radicalització d'un grup d'aquests mestres partidaris del lliurament del poder del professor als alumnes. Es tractava d'un nou procés d'educació en llibertat total, semblant al de les escoles

d'Hamburg de començaments de segle, que havia de permetre la instauració d'un nou model d'organització autogestionari, escolar primer, sociopolític en darrer terme.

Però en aquest cas, la cosa va acabar pitjor que a Hamburg. La fugacitat de l'experiència no va impedir la seva extensió per diversos països de l'entorn europeu, sempre amb resultats negatius. Potser la coincidència en el temps amb les mobilitzacions dels estudiants del Maig del 68, va afavorir la seva difusió i la proliferació de textos que coincidien amb el sentir dels revolucionaris, amb títols que anunciaven la mort de l'escola (Reimer), la deseducació obligatòria (Goodman), o les possibilitats d'una societat sense escoles (Illich).

Tota aquesta literatura es canalitzarà després dins l'amplia corrent de la pedagogia crítica en un discurs menys sensacionalista però més il·lustratiu. Efectivament, de la mà del seu més significat exponent, Paulo Freire, la pedagogia crítica descobreix la punyent realitat de milions de persones que no poden prendre la paraula, perquè no la coneixen. L'alliberament dels oprimits mitjançant l'educació, com postula Freire, continuava essent a finals del segle XX l'assignatura pendent més inassolible de la pedagogia política.

Es pot dir, per concloure, que la producció pedagogicopolítica durant el darrer quart d'aquest segle XX és fonamentalment anodina, i fluctua entre les narracions del parèntesi postmodern de la dècada dels anys vuitanta, o les controvèrsies a l'entorn de la globalització i les propostes sobre l'educació ciutadana en una societat multicultural. Efectivament, La irresistible irrupció del factor econòmic com a motor del desenvolupament mediàtic ha vingut implementant una mentalitat internacionalista primer i globalitzadora després, que no deixa espais per a la crítica, tot anul·lant les possibilitats de confrontació. La passivitat amb la qual hom assisteix a la desvaloració de la filosofia, la història o la pedagogia en els *curricula* a favor dels sabers tecnològics afavoreix la preponderància d'aquest paisatge postnacional, d'allunyament nord-sud, acrític, d'individualitats anònimes, en què la creativitat, l'originalitat i l'esperit socràtic no acaben de trobar un lloc a l'escenari.

### **1.3 Sobre la política educativa en sentit estricte**

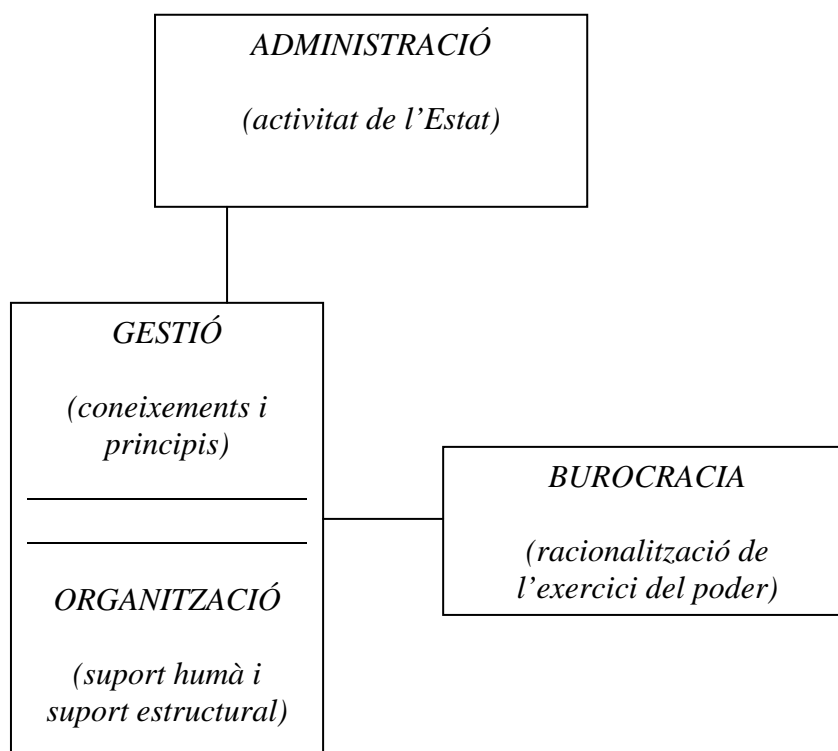
L'ordre de la política educativa en sentit estricte se situa en el corpus de la ciència política. Des de que Hobbes definí la filosofia civil com una ciència segons els criteris de científicitat que proporcionaven les matemàtiques, i els positivistes intentaren sistematitzar-la segons el seu mètode científic, la ciència política ha aconseguit un lloc entre les especialitats universitàries. La concreció o síntesi del seu objecte es produeix a partir d'una triple mirada:

- L'objecte de la ciència política és l'estudi de les relacions entre els individus, tant si aquestes són conciliadores com antagòniques, de subordinació o participació.
- L'objecte de la ciència política és l'estudi de la noció de poder: la seva naturalesa, els seus fonaments, la seva utilitat, els seus efectes morals, intel·lectuals i materials.
- L'objecte de la ciència política és l'estudi de les institucions polítiques, i de l'Estat com a institució d'institucions polítiques.

Per la seva banda, la política educativa considera l'educació des d'un punt de vista dinàmic, pragmàtic. Depèn de les circumstàncies de la vida pública, l'acció dels partits, els grups socials de pressió i les ideologies. Té la política educativa, considerada com l'àmbit de les decisions, un caràcter d'art, d'aplicació, tot fent servir els programes dels partits i els acords de la institució legisladora. En definitiva, la política educativa hauria de donar resposta a la pregunta: Com volen els ciutadans que sigui l'educació?

A la nostra àrea, el poder polític hauria de recollir les aportacions de la pedagogia política, i hauria també d'escoltar la veu dels ciutadans per tal d'exercir de manera òptima l'exercici del poder polític en educació. L'instrument que permet aquest exercici és l'Administració amb majúscula. L'Administració funciona com una abstracció, a la qual tothom es refereix, però que resulta de difícil concreció quan hom intenta la seva definició més enllà de la metonímia que amaga.

Els positivistes definiren l'Administració com l'activitat de l'Estat en la realització de les seves finalitats i objectius. Però quan es busca concreció apareixen aportacions que, molt lluny d'aclarir el concepte, obren portes a l'ambigüitat, la confusió o l'error. Pot servir d'exemple la proposta del respectat George Jellinek (1958) que escriu: "Administració és aquella activitat estatal que s'observa després de la substracció de la jurisprudència i la legislació". D'altra banda, la creixent complexitat de la política estatal va constituir una preocupació per a teòrics i polítics ja en el segle XIX, doncs veien com l'activitat de l'Estat s'anava fent cada vegada més inabastable i caòtica. Es feia necessària la racionalització de l'exercici del poder (Esquema 2) i el sistema burocràtic es va veure com a possible solució.



(Esquema 2)

Així, el model burocràtic es va consolidar com a model únic i com la forma més racional d'exercir el poder ja en el vuit-cents. Davant d'això la pregunta és: per què ara no serveix aquest model racionalitzador?, per què un model dissenyat per millorar l'eficiència, la racionalitat i el control ha esdevingut en concepte quasi ofensiu?, què ha canviat?

Doncs ha canviat l'entorn, òbviament. La consolidació de l'Estat del Benestar, com a finalitat, va augmentar les tasques de l'Estat de tal manera que el model burocràtic aviat es va mostrar com obsolet i generador de problemes més greus que els que pretenia resoldre. Evidentment, el model burocràtic no va ser pensat per a contextos que podríem anomenar postfordistes, com els actuals; i la crisi encara dura.

Aquests canvis que s'han produït a l'entorn han d'estudiar-se des de dos àmbits: l'àmbit polític-ideològic i l'àmbit econòmic-productiu. Des del punt de vista polític-ideològic, el canvi es defineix per la creixent intromissió del sector públic en les esferes privades de la societat, fins el punt de plantejar una redefinició de les fronteres entre allò públic i allò privat. I des del punt de vista econòmic-productiu, el canvi remet al pas del fordisme al postfordisme. El fordisme s'identificava amb el paradigma burocràtic i amb l'estabilitat administrativa. Per la seva banda, el postfordisme s'identifica amb el paradigma postburocràtic d'un Estat del benestar pluralista, i es caracteritza per una situació d'incertesa permanent.

Avui observem un notable interès en l'Administració per incrementar l'eficiència i l'eficàcia en el sector públic, tot considerant el sector privat com a referència important. D'altra banda, les iniciatives encaminades a l'abandonament del model burocràtic per part de l'Administració Pública, desvetllen tota una sèrie de factors que condicionen l'exercici del canvi. Citem entre molts d'altres:

- L'increment de les expectatives de la societat respecte a l'actuació de les administracions públiques.
- El qüestionament de l'activitat de l'Estat i la reducció del sector públic.
- El pas d'un context pressupostari expansiu a un d'austeritat.
- La crítica constant de les bases tradicionals legitimadores de les administracions públiques burocràtiques.
- L'impacte de la competitivitat creixent entre estats i territoris a nivell internacional, condicionat pels processos globalitzadors en economia i tecnologia.

Un cop definit el marc d'actuació de les administracions públiques en l'exercici que els hi és propi, ens hem de referir, òbviament, a l'Administració Pública Educativa com un àmbit important de l'Administració de l'Estat. Ja fa gairebé dos segles que l'educació ocupa un lloc destacat en la Constitució dels estats de la nostra àrea, i avui, com a mínim, un ministeri s'ocupa de garantir el dret a l'educació dels ciutadans. Aquesta importància de l'Administració Educativa rau en què constitueix una part essencial de l'instrument que possibilita l'exercici del poder polític, per la seva idiosincràsia facilitadora de la transmissió ideològica.

El desenvolupament de la política educativa comporta la presa de decisions, gairebé sempre generadores de conflictes i problemes. L'exercici de la política educativa planteja, com a mínim, dos problemes difícils de resoldre. El primer fa referència a qui



pren les decisions. La participació de diferents administracions i, al nostre entorn, les competències en educació transferides a les comunitats autònomes, originen conflictes de poder que es tradueixen en dificultats de tot tipus a l'hora de garantir el dret a l'educació en aspectes tan importants com la llibertat de càtedra, l'equilibri entre allò públic i allò privat, la igualtat d'oportunitats, l'autonomia dels centres educatius, etc. El segon problema planteja com es prenen les decisions en política educativa. Els canvis operats a l'entorn transformen l'aparell administratiu -encara amb un llast dens procedent del predomini de l'organització burocràtica- en un obstacle a l'hora d'aconseguir una participació efectiva de la ciutadania en les decisions relatives a l'educació.

D'altra banda, els conflictes de poder i els conflictes competencials en educació, presents als països de l'entorn, augmenten la complexitat, i, en molts casos, resten eficaça als sistemes educatius. La dificultat de compaginar dins del Sistema Educatiu les estructures del coneixement i les de l'organització social genera desajustos socials de tot tipus, ja que, com demostren els sociòlegs, les segones són reflex clar de les primeres.

Des de la pedagogia política, els discursos que haurien d'inspirar les decisions en política educativa avui demanden un retorn als orígens, és a dir, s'haurien de plantejar què compte avui com a coneixement, com s'organitza allò que compte com a coneixement, com es transmet allò que compte com a coneixement, etc., sense perdre de vista en cap moment els canvis estructurals que s'han operat a l'entorn, ja descrits més amunt. Aquest retorn als orígens hauria de centrar-se tant en la revisió de les tasques de planificació com en les legislatives.

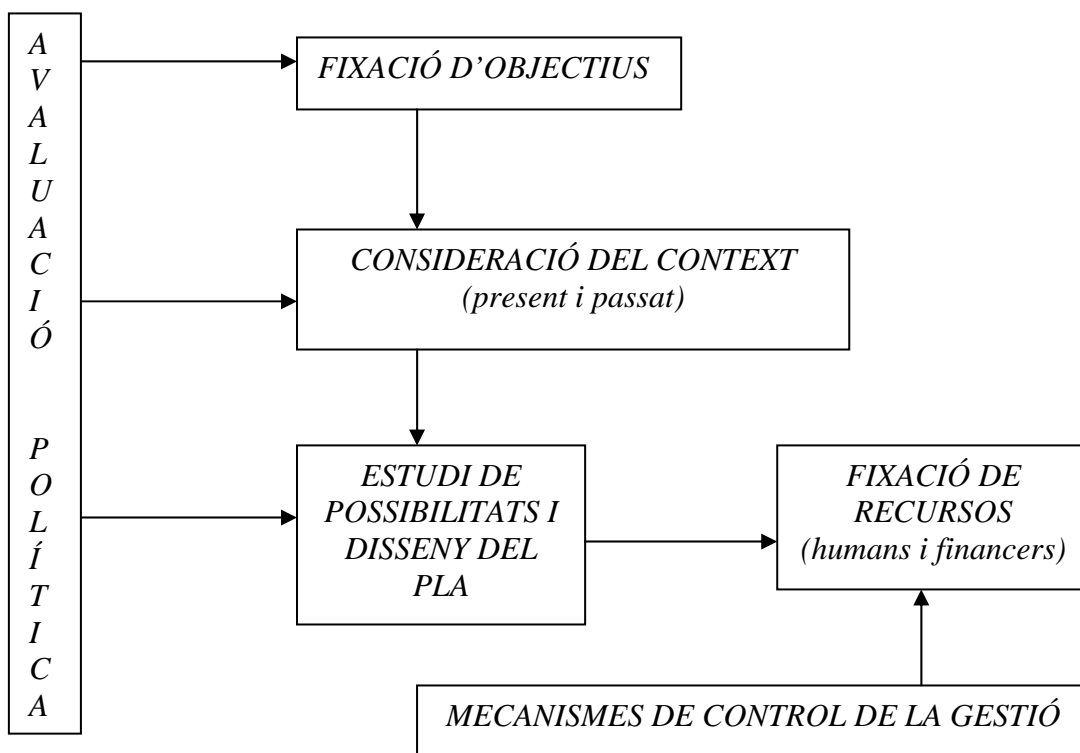
Efectivament, coincideixen els manuals a l'hora de considerar la planificació i la legislació educatives com els dos instruments principals que l'Administració Educativa fa servir per concretar en la realitat socioeducativa les seves decisions en política educativa.

Planificar és decidir a priori què fer; intuir, des del lloc on ens trobem, on volem arribar. Així, Colom i Domínguez escriuen al seu manual ja citat que "la planificació és la racionalitat aplicada para preveure la consecució de fites des d'una situació present coneguda i determinada". Cabria afegir que la previsió ha d'incloure el realisme per evitar els fracassos i garantir mínimament els resultats.

Des del primer intent de sistematització de la planificació educativa dins del Pla Quinquennal rus de 1923, fins a l'últim quart del segle XX en que l'economia política es converteix en motor de la planificació en general i de la planificació educativa en particular, hi ha un procés de realitzacions intenses per a un període relativament curt. Poc més de mig segle on les tasques planificadores es generalitzen gràcies a l'interès i la implicació d'organismes internacionals com la UNESCO, L'OCDE o el Banc Mundial entre d'altres.

L'evolució dels plans mostra un augment en la seva complexitat, que va des de la planificació de l'ensenyança obligatòria dels primers temps a la incorporació gradual de l'educació permanent, la generalització de l'educació, l'educació especial, el pas de programes a curt termini a programes a llarg termini, etc. I pel que fa als àmbits en que

es desglossa un pla d'educació (Esquema 3) pràcticament coincideixen amb els d'una programació estàndard.



(Esquema 3)

Aquest apartat conclou fent referència al segon instrument que l'Administració Educativa fa servir per concretar les seves decisions polítiques. Ens referim a la legislació educativa, que es defineix com el conjunt de lleis, decrets, normes i disposicions, que emanen del poder legislatiu, tot conformant el sistema educatiu d'un Estat. Legislació i planificació es mostren, doncs, com a complementàries, ja que la legislació possibilita l'aplicació de les conclusions de l'exercici planificador.

Com és sabut, en democràcia, la llei es genera a partir d'una demanda social o com a necessitat d'ordenar noves situacions socials. Un sector tan dinàmic com el de l'educació ha produït al llarg de la història un corpus legislatiu, d'una banda, extens i dispers, i de l'altra, exposat a constants revisions, efecte de l'evolució dels discursos pedagogicopolítics i dels canvis ideològics que s'originen a causa de les alternances en el poder.

L'ordenament jurídic que regula el sistema educatiu en un país democràtic hauria de complir, com a mínim, les següents funcions:

- Impedir l'arbitrarietat en educació.
- Desplegar-se sistemàticament.
- Impossibilitar l'elecció d'alternatives diferents a la norma.
- Crear normes que regulin comportaments i hàbits en la comunitat educativa.

- Encara que ha de ser tècnic i precís, ha d'admetre la interpretació, sense obviar l'obligat compliment.
- No ha de buscar la valoració sinó el precepte (la llei no es valora, es compleix).
- És obligatori, és a dir, més poderós que qualsevol altre ordre social.
- L'ordenament jurídic compte amb un marc constitucional. Això li proporciona una permanència i un nivell de variació no estrident, ja que les constitucions no acostumen a sofrir variacions més que en casos especials.

Cal fer esment per concloure aquest apartat a les lleis educatives de la democràcia, un material de gran valor per tal d'aprofundir en la realitat educativa d'un país i investigar la incidència dels discursos pedagògicopolítics (pedagogia política) en les decisions (política educativa) que concreten el sistema educatiu. Nogensmenys cal, a partir de l'ordenament jurídic, valorar l'enfoc polític del sistema educatiu.

#### *LLEIS EDUCATIVES DE LA DEMOCRACIA*

- *Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (1980)*
- *Ley Orgánica de Reforma Universitaria (1983)*
- *Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (1985)*
- *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)*
- *Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (1995)*
- *Ley Orgánica de Universidades (2001)*
- *Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002)*
- *Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (2002)*
- *Ley Orgánica de Educación (2006)*

(Esquema 4)

Està per fer el disseny d'un sistema educatiu que respongui a aquest enunciat. Si ens atenem a la idea de sistema que es desprèn de la Teoria General de Sistemes, un sistema educatiu hauria de vertebrar totes les iniciatives amb ressonàncies educatives. No comptem amb un disseny semblant i dubtem que sigui possible concretar un tal sistema. Al marge d'aquesta consideració, atractiva en el seu plantejament, quan ens referim al sistema educatiu normalment parlem del sistema escolar, o del sistema de l'educació formal. La política educativa carrega gairebé tot el seu interès en el sistema escolar; és el que més recursos consumeix i el que genera una major preocupació en els ministeris d'educació.

L'enfoc polític dels sistemes educatius s'origina en els manaments constitucionals. Concretament, la Constitució espanyola de 1978, que recull la tradició de les constitucions democràtiques anteriors, assenyala de manera bastant pormenoritzada els límits als que s'han d'adequar les decisions polítiques en el moment de dissenyar el sistema educatiu de l'Estat de les Autonomies. Així, de forma esquemàtica, es pot dir que la Constitució espanyola:

- concreta els termes de la llibertat d'ensenyança,
- incorpora la llibertat religiosa a l'escola,
- eleva a rang constitucional l'obligatorietat i la gratuïtat de l'ensenyança bàsica,
- reconeix la importància històrica de la ensenyança privada i el seu dret a rebre ajuts,
- consagra la necessitat d'autonomia universitària,
- i ordena la democratització de l'ensenyança tant dins l'àmbit curricular com en el de participació en la gestió.

La pròpia especificitat d'una Constitució, com a llei marc que és, requereix que els seus preceptes permetin el joc dialèctic en el que tots els ciutadans que no s'autoexclouen del pacte constitucional trobin resposta a les seves aspiracions vitals. En aquest sentit cap plantejar-se, com a conclusió, quin ha de ser l'imperatiu ètic que ha d'impregnar l'acció educativa en tots els nivells del Sistema Educatiu.

#### **1.4 Sobre la gestió politicoeducativa. Control i avaluació**

Si pedagogia política troba un important referent teòric en la filosofia política i la política educativa el troba en la ciència política, la gestió s'orienta cap a les teories de l'organització. Així, els temes que fan referència a la gestió tenen a veure amb desenvolupaments sobre motivació, valors, comunicació, lideratge, presa de decisions, control, etc. Que no tractarem aquí per constituir un àrea, la de la gestió, amb entitat pròpia en altres assignatures de la Facultat de Pedagogia.

La presència del tema de la gestió politicoeducativa es justifica en el nostre treball per constituir un element fonamental de l'esquema que hem dissenyat per a l'estudi de tot l'arc d'influència de la política educativa, tot complementant els àmbits de la pedagogia política i el de la política educativa en sentit estricte.

Sí cal delimitar clarament els límits d'allò que constitueix la gestió politicoeducativa que no ha de confondre's amb la gestió escolar. Tampoc no s'ha de confondre amb l'Administració. Efectivament, si l'Administració és l'instrument que permet l'exercici del poder polític, la gestió és també un instrument que permet l'execució de les decisions polítiques de l'Administració; una obvietat que no sempre s'explicita i que és causa de múltiples confusions, més a nivell teòric que no pas pràctic.

La diferència més clara entre la política i la gestió ens la proporciona l'anàlisi de l'avaluació de polítiques, considerada aquesta no com a comentari crític que qualsevol pot fer davant d'una decisió política, sinó com un apartat important en la configuració de qualsevol programa polític com a part integrant del propi programa. Ras i curt, una cosa es l'avaluació de polítiques i una altra de ben diferent el control de la gestió.

Analitzades diferents propostes de definició d'avaluació de polítiques educatives i de control de la gestió politicoeducativa, podem concretar el següent:

- L'avaluació de polítiques educatives consisteix en l'aplicació de mètodes d'investigació sistemàtica, a fi i efecte d'examinar el disseny, la posta en funcionament i la utilitat de les decisions polítiques, tant si són programes o serveis, a favor d'una major qualitat en educació.
- El control de la gestió politicoeducativa consisteix en construir un sistema que permeti produir informació sobre la situació del servei en cada moment, amb la finalitat d'aconseguir l'eficàcia i l'eficiència en els processos de materialització de les decisions polítiques educatives.

El següent quadre comparatiu (Esquema 5) aclareix les diferències entre aquests dos àmbits.

<i>CONTROL DE LA GESTIÓ</i>	<i>AVALUACIÓ DE POLÍTIQUES</i>
<i>Teoria de les Organitzacions</i>	<i>Anàlisi de Polítiques</i>
<i>Objectiu: millorar la gestió interna</i>	<i>Objectiu: millorar la intervenció pública</i>
<p>1. <i>Pretén conèixer la realitat de les operacions.</i></p> <p><i>Control de resultats = Control d'activitats, de realitzacions, en aquest context.</i></p>	<p>Pretén determinar si:</p> <p>a) <i>una determinada política es eficaç per a la producció dels resultats persegueixen, i/o</i></p> <p>b) <i>si existeixen problemes en la seva implementació</i></p>
<p>2. <i>Consisteix en construir un sistema que permeti donar informació de forma sistemàtica i continuada, sobre la situació del servei en cada moment, amb l'objecte de comparar en el temps el rendiment d'una mateixa unitat o organització</i></p> <p><i>L'especificació del sistema es fa a priori</i></p>	<p>2. <i>Consisteix en el desenvolupament d'un disseny analític que permeti aïllar l'impacte net de la intervenció pública, o bé reconstruir el procés evolutiu d'un programa amb l'objectiu de produir un efecte d'aprenentatge col·lectiu</i></p> <p><i>Generalment es fa a posteriori o durant la intervenció</i></p>
<p>3. <i>Utilitza informació interna, generalment quantitativa</i></p> <p><i>Es resumeix en un quadre o "taula de comandament" que es construeix des de la perspectiva dels usuaris interns, això és, de l'organització</i></p>	<p>3. <i>Utilitza informació interna i externa, de naturalesa quantitativa i/o qualitativa</i></p> <p><i>Adopta una perspectiva "plural". Pot incloure racionalitats diverses, no necessàriament limitades a les dels gestors responsables de la intervenció</i></p>

(Esquema 5)

Es veu com la política en sentit estricte i la gestió política es relacionen dins del procés de desenvolupament de les polítiques en general i de les polítiques educatives en

particular, però s'organitzen i funcionen a partir de sistemes diferents que tenen poc a veure entre si. L'organització dels polítics i l'organització dels gestors ocupen, doncs, llocs ben diferenciats en els sistemes organitzatius del poder polític.

## **2. CONTEXT DOCENT DE L'ASSIGNATURA *POLÍTICA I LEGISLACIÓ EDUCATIVES***

El discurs que justifica l'assignatura de *Política i Legislació Educatives*, i que hem desenvolupat al Capítol 1 d'aquest treball s'ha de sotmetre als legítims condicionaments que permeten la seva inclusió en el conjunt d'assignatures del títol de Pedagogia. Al igual que un autor que vol publicar un text es veu supeditat als imperatius de l'editor, les lleis del mercat, etc., el professor d'una assignatura ha de sotmetre el seu discurs i ha d'orientar la seva activitat investigadora als imperatius del context polític, sociològic i acadèmic, al qual aquí ens referirem tot parlant de context docent.

En una societat democràtica, aquests imperatius són legítims, perquè impedeixen, o, si més no, desvetllen els intents de manipulació de qualsevol dels sectors implicats en la vida acadèmica en general i en la tasca docent en particular. Teòricament, fins i tot en el cas poc probable de que una determinada instància de poder intentés condicionar o limitar els drets i les llibertats que la Constitució reconeix als agents i als subjectes de l'educació, el context docent hauria d'aportar mecanismes de prevenció o de denúncia i tractament de la desviació. Els conflictes generats en diferents moments del passat, o en determinats països del present, a causa de la instrumentalització que es fa de l'educació, per exemple, des del llibertarisme radical, des del comunisme o des dels feixismes, reforcen la importància del context.

Des d'un punt de vista polític, la llibertat de càtedra no es pot entendre, segons ens recordava Weber, com la facultat d'utilitzar la càtedra com un púlpit o com una tribuna. En el cas que ens ocupa –la política educativa- aquest punt resulta molt rellevant, per quant, d'una banda, els continguts han de travessar terrenys molt propers a les sensibilitats socials i polítiques dels alumnes; i de l'altra, les noves orientacions metodològiques de treball amb els alumnes difícilment podrien integrar estratègies d'aprenentatge de caire adoctrinador.

Des d'un punt de vista sociològic, el fet que l'assignatura sigui troncal fa que els grups d'alumnes siguin molt nombrosos, la qual cosa dificulta la transmissió de continguts des de la modalitat de classe magistral. Això condiciona l'activitat del professor que ha d'estructurar els continguts en blocs que donin resposta a les necessitats competencials dels alumnes. La classe magistral i l'aprenentatge passiu passa a ser un ensenyar a aprendre per la part que toca al professor, i un aprendre a aprendre per la part de l'alumne. Nogensmenys, les relacions que s'estableixen entre els protagonistes - professors i alumnes- presenten una gran diversitat, en relació, principalment, amb els temps i els espais.

I des d'un punt de vista acadèmic, els nous plantejaments que es deriven de les directrius de l'EEES i de la política docent de la UB, parlen, de moment, d'una nova consideració del paper tant dels professors com dels alumnes. El sistema dels ECTS i l'orientació de l'aprenentatge per competències repercuteixen directament en la

metodologia de treball i en els sistemes d'avaluació. També el context lingüístic en el qual es fan servir els nous conceptes ha canviat, ja que s'han incorporat nous termes que identifiquen els canvis. Així, hom parla, no només dels crèdits ECTS i de les competències, sinó també de vells i nous referents com grau, màster, càrrega de treball o avaluació contínua.

## 2.1 Sobre els crèdits ECTS

Segons es pot extreure del Decret 1125/2003 (18-IX-2003), el crèdit europeu és una unitat de mesura del treball de l'estudiant per complir els objectius del programa d'estudis, que s'obté per la superació de cadascuna de les matèries que integren els plans d'estudis dels diversos ensenyaments, per tal de poder obtenir un títol universitari de caràcter oficial i amb validesa en tot el territori nacional. El crèdit ECTS mesura les ensenyances teòriques i pràctiques, així com altres activitats acadèmiques dirigides i les hores d'estudi i de treball que l'estudiant ha de realitzar per assolir els objectius formatius propis de cada una de les matèries del pla d'estudis.

Aquesta manera de contemplar els crèdits d'una assignatura comporta un canvi respecte al que es feia fins ara. La programació pensa més en l'alumne que en el professor. Hom passa dels crèdits LRU, centrats en el treball del professor, als crèdits ECTS, centrats en el treball real dels alumnes distribuït a raó de 25/30 hores per crèdit. Efectivament, els crèdits europeus contempen l'assistència a les classes teòriques i pràctiques, la preparació de les classes i l'estudi individual de l'alumne, el temps per preparar i realitzar exàmens, i tot el programa d'activitats, dirigides o no, que han de dur a terme els estudiants (pràctiques, seminaris, tallers, tutories, etc.).

La distribució del temps, per als crèdits ECTS, és d'un 30% per a les classes teòriques (magistral) i un 70% per al treball autònom de l'alumne, que deixa el seu rol passiu per convertir-se en protagonista del seu propi procés d'aprenentatge, necessàriament actiu. La diversificació de metodologies i la implicació de l'alumne planteja, com veurem més endavant, la necessitat de canviar també els sistemes d'avaluació.

De manera col·lateral i amb la finalitat de facilitar l'èxit de l'alumne, el professor haurà de preveure tot un seguit d'estratègies encaminades a aconseguir una dinàmica acadèmica que afavoreixi la responsabilitat, l'autonomia i un esperit col·laborador en els estudiants. D'altra forma, els canvis poden produir efectes contraris als proposats. La tasca no és fàcil, ja que -pel que fa a la interiorització dels hàbits indispensables per a la superació dels nous reptes- existeix una dinàmica contrària en molts aspectes a les noves actituds que s'esperen dels alumnes.

La intervenció del professor per afavorir la responsabilitat dels estudiants envers els nous plantejaments rau en una bona i detallada exposició del programa de l'assignatura en les primeres sessions de classe. Només així s'aconsegueix un nivell de compromís acceptable. D'altra banda, el professor pot facilitar l'autonomia dels seus estudiants si ha programat les activitats tenint en compte la situació o el nivell inicial del grup d'alumnes, per assegurar que troben sentit a allò que fan. Finalment, el professor pot incidir també en aquell esperit col·laborador dels alumnes del qual parlaven més amunt, tot coneixent i fent servir la dinàmica de grups.

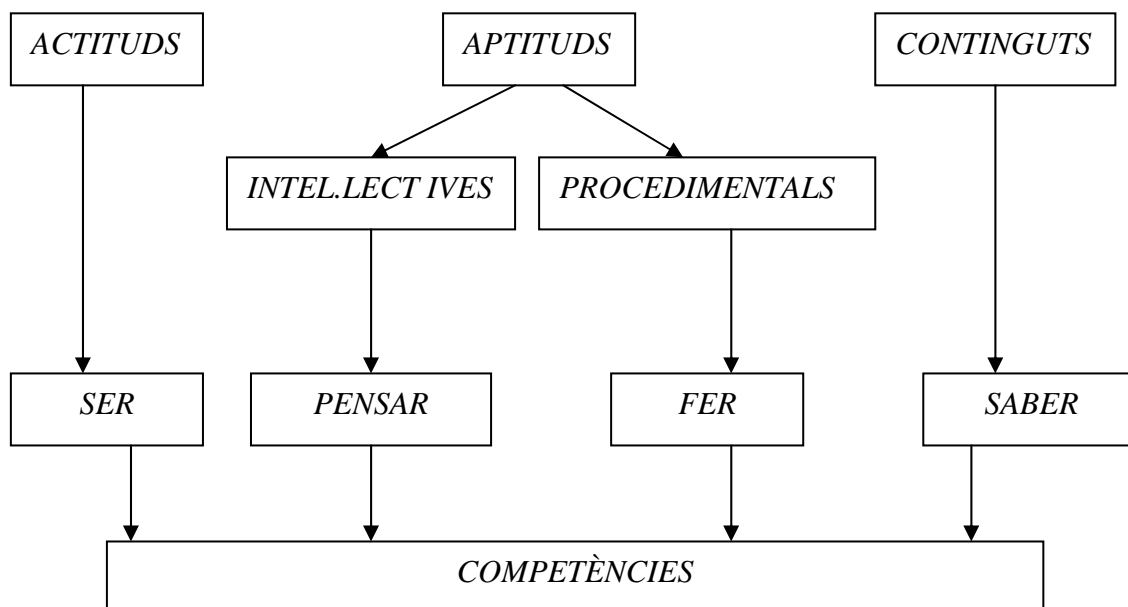


Les Normes reguladores dels plans docents de les assignatures per als ensenyaments de la Universitat de Barcelona incideixen també en que el sistema focalitza l'atenció en l'aprenentatge de l'estudiant. I afegeix que la càrrega de treball, expressada en hores, ha de ser la necessària per a l'aprenentatge d'un estudiant mitjà. A més, el sistema, comú a la Unió Europea, facilita la mobilitat de l'alumnat.

## 2.2 Sobre les competències

L'aprenentatge es pensa com a reconstrucció dels esquemes del coneixement del subjecte a partir de les experiències d'interacció significativa amb objectes i persones. Segons aquesta concepció del procés d'aprenentatge, que remet a la perspectiva constructivista d'Ausubel, l'alumne processa la informació de manera sistemàtica i organitzada, no només de manera memorística, és a dir que construeix coneixement. En aquest procés s'identifiquen tres processos determinants per a l'aprenentatge: les actituds, les aptituds i els continguts. No obstant això, des de l'obra de Piaget les aptituds prenen dues orientacions diferents, les aptituds intel·lectuals i les aptituds procedimentals.

El desenvolupament de cada una de les actituds, aptituds intel·lectuals, aptituds procedimentals i continguts es correspon amb la formació en el ser, el pensar, el fer i el saber, respectivament (Esquema 6), i l'aprenentatge aconseguit gràcies a la convergència d'aquestes quatre dimensions dóna lloc als anomenats aprenentatges significatius, segons els quals, l'alumne pot integrar grans blocs de coneixement amb sentit. La integració entre coneixement amb sentit i experiència dóna com a resultat la competència.



(Esquema 6)

A pesar de l'interès que presenta la correcció piagetiana, la veritat és que les experiències sobre educació centrada en les competències segueixen gairebé sempre

l'esquema d'actituds (ser), aptituds (saber fer), continguts (saber). Per la nostra part hem adoptat aquest esquema tripartit, apel·lant a la prudència que anunciaven de bon començament (Esquema 7).

El concepte de competència resulta polèmic i ambigu, potser degut a la seva polisèmia. Els més crítics parlen de que si un professor ha d'ensenyar competències, com a mínim se li haurà de reconèixer la possessió de les competències que pretén ensenyar. Sense entrar en la polèmica (no és el lloc ni el moment de fer-ho) no ens podem estar de preguntar-nos que diria Jacotot, el mestre ignorant (incompetent?).

### 2.3 Sobre l'avaluació contínua

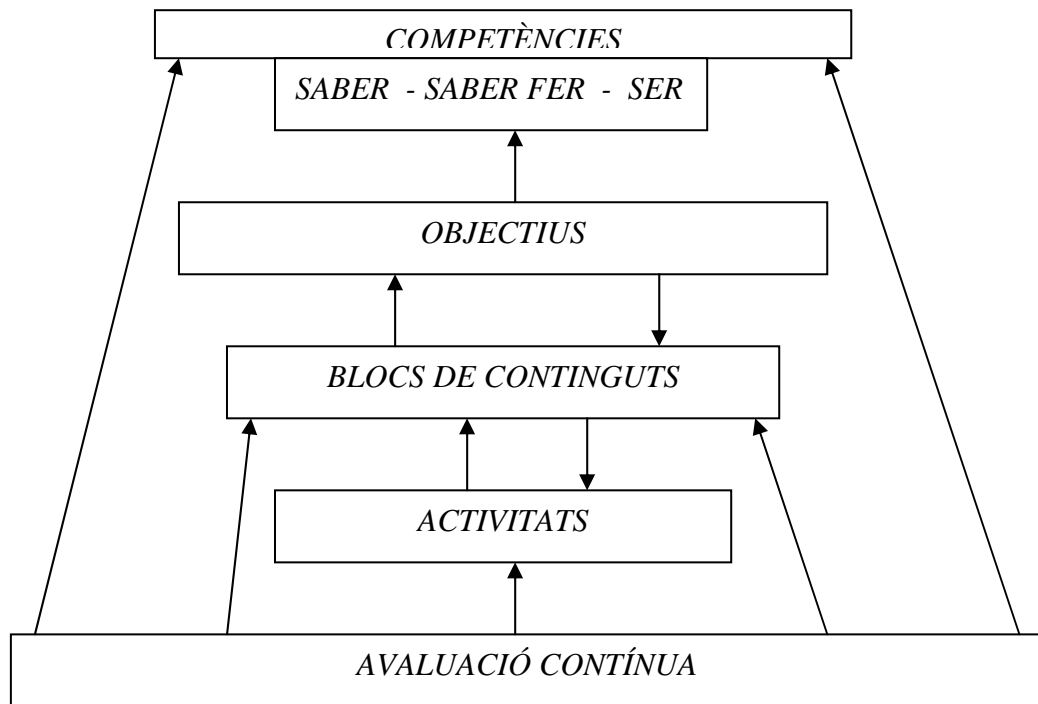
A l'avaluació dels aprenentatges, al contrari del que s'observa amb el tema de les competències, el Consell de Govern de la Universitat de Barcelona li dedica tot un document normatiu, ja citat més amunt, titulat *Normes reguladores de l'avaluació i de la qualificació dels aprenentatges*. Aquest document substitueix altre anterior, les *Normes reguladores d'exàmens, avaluació i qualificació*, vigent des de 1995. I és que els crèdits ECTS obliguen a fer un seguiment del nivell d'implicació de l'alumne, dels seus avenços i del seu progrés a nivell competencial que no es contemplava a la normativa anterior, encara que, com és el nostre cas, molts professors universitaris ja seguïem aquesta senda de l'avaluació contínua des de fa uns quants anys.

Al igual que el sistema de crèdits europeus, l'avaluació contínua respon a una concepció de la formació universitària centrada en el procés d'aprenentatge de l'alumne. Així, l'avaluació continuada és un element més de formació, ja que contempla tant l'avaluació dels resultats (avaluació sumativa) com l'avaluació del procés (avaluació formativa). D'altra banda, el seguiment del treball de l'estudiant que s'imposa amb aquest model, facilita les tasques d'orientació sobre els temps, l'autocontrol del treball, la resolució de dubtes o el treball cooperatiu amb el grup.

Sobre la implicació dels estudiants, la normativa de política docent de la UB regula exhaustivament la situació dels alumnes que per circumstàncies diverses no poden o no volen integrar-se i participar en els treballs de l'assignatura, però que manifesten la seva intenció d'exercir el seu dret a presentar-se a un examen final per tal d'obtenir una qualificació de l'assignatura en avaluació única. També regula la normativa l'avaluació dels estudiants que es troben en un programa de mobilitat internacional.

Una altra modificació rellevant és la desaparició de la convocatòria extraordinària. En aquest sentit la normativa sobre avaluació que ens serveix de referent, al seu Article 13.1, diu que "els ensenyaments de grau i de postgrau adaptats a les directrius de l'espai europeu d'educació superior tenen una sola convocatòria d'avaluacions úniques i de tancament d'avaluacions continuades". Cal dir, però, que les convocatòries extraordinàries de final de carrera es mantenen.

El repte que comporta la unificació de criteris a l'EEES en el tema de les competències, els crèdits ECTS i l'avaluació contínua formativa, en els termes que tot just acaben d'explicar, segurament anirà generant en el futur la necessitat d'ajustaments i adequacions, ja que el procés de convergència, necessàriament lent i problemàtic, tot just comença.



(Esquema 7)

L'avaluació contínua afecta a tots els nivells del disseny curricular de les assignatures. Els criteris d'avaluació han de contemplar el procés d'aprenentatge en la seva dimensió global (Esquema 7), des de les activitats que permeten l'assoliment dels blocs de continguts, als objectius que treballen per a la consecució de les competències específiques.

## BIBLIOGRAFIA

- AAVV: *Diccionario básico de Política i Administración*. Madrid: UNED, 1988.
- AAVV: *Encyclopaedia Universalis*. 30 vols. París, 1980.
- AAVV: *Evaluación de políticas educativas*. Huelva, Universidad de Huelva, 2001.
- BALLART, X.: *¿Cómo evaluar programas y servicios?: aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid, MAP, 1992.
- BARNETT, R.: *Los límites de la competencia. El conocimiento, la educación superior y la sociedad*. Barcelona, Gedisa, 2001.
- COLOM, A.J.; DOMÍNGUEZ, E.: *Introducción a la Política de la Educación*. Barcelona, Ariel, 1997.
- DEWEY, J.: *Democracia y educación*. Madrid, Morata, 1995.
- ESTEBARANZ, A.: *Didáctica e innovación curricular*. Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1994.
- FERNÁNDEZ, J.M.: *Manual de política i legislación educativas*. Madrid, Síntesis, 1999.
- FERRER, J.: *La herencia ética de la constitución. Su alicación en el aula*. Madrid, Alauda Anaya, 1996.
- FRIGERIO, G.; DIKER, G.: *Educación: ese acto político*. Editorial del Estante, 2005.
- FULLAT, O.: *Política de l'educació. Politeia, paideia*. Barcelona, CEAC, 1994.
- GANDOULY, J.: *Pédagogie et enseignement en Allemagne de 1800 à 1945*. Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1997.
- HOBBS, T.: *El Ciudadano*. Madrid, CSIC-Debate, 1993.
- JELLINEK, G.: *Teoría General del Estado*. México, Editorial Continental, 1958.
- LAVINGE, R.: *Los créditos ECTS y los métodos de asignación de créditos*. Seminario Internacional. Orientaciones pedagógicas para la convergencia europea de educación superior. Universidad de Deusto, julio de 2003.
- LUENGO, S.: *Pedagogía social*. Màlaga, Tip. El Cronista, 1902.
- LUZURIAGA, L.: *Pedagogía social y política*. BBAA, Losada, 1954.
- MAQUIAVELO, N.: *El Príncipe*. Barcelona, Editorial Mateu, 1970.

MOREU, A.C.: Pedagogia política i política educativa. A MOREU, A.C. (coord.): Les pedagogies del segle XX: un primer balanç. *Temps d'Educació*, n.º. 24 (2000), pp. 9-234.

MOREU, A.C.: Educació política: democràcia y ciutadania. *Temps d'Educació*, n.º. 28 (2004), pp. 195-220.

NEAVE, G.: *Educación Superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona, Gedisa, 2001.

PEDRÓ, F.: *Política educativa, polítiques educatives*. Barcelona, UOC, 1997.

PUELLES, M.: *Política y administración educativas*. Madrid, UNED, 1991.

RAWLS, J.: *El liberalismo político*. Barcelona, Crítica, 1996.

RICOEUR, P.: *Ideología i utopia*. Barcelona, Gedisa, 1989.

SPINOZA, B.: *Tratado teológico-político*. Barcelona, Orbis, 1985.

TÖNIES, F.: *Comunitat i associació*. Barcelona, Edicions 62, 1984.

VICERECTORAT DE POLÍTICA DOCENT DE LA UB: *Normes reguladores de l'avaluació i de la qualificació dels aprenentatges*. Barcelona, Publicacions i Edicions de la UB, 2006.

VICERECTORAT DE POLÍTICA DOCENT DE LA UB: *Normes reguladores dels plans docents de les assignatures per als ensenyaments de la UB segons les directrius de l'EEES*. Barcelona, Publicacions i Edicions de la UB, 2006.

VICERECTORAT DE POLÍTICA DOCENT DE LA UB: *Projecte institucional de Política Docent de la Universitat de Barcelona*. Barcelona, Publicacions i Edicions de la UB, 2006.

WEST, E.G.: *La Educación y el Estado*. Madrid, Unión Editorial, 1994.

WEBER, M.: *¿Qué es la burocracia?*. BBAA, Leviatán, 1991.

WHITTY, G.; POWER, S.; HALPIN, D.: *La Escuela, el Estado y el Mercado: Delegación de poderes y elección en educación*. La Coruña, Fundación Paideia; Madrid, Morata, 1999.

ZAMBRANO, M.: *Horizonte del Liberalismo*. Madrid, Morata, 1997.