RESUMEN

REVISTA

EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

RESUMEN

ABSTRACT

ABSTRACT

PALABRAS CLAVE

PALABRAS CLAVE

RESUMEN

EDUCACION, IGUALDAD, MERCADOS Y DEMOCRACIA

Siguiendo la historicidad de la idea de los derechos en relación con las ideas de libertad y de igualdad, este texto muestra cómo la educación sólo surge como derecho cuando aparecen los derechos civiles y políticos; como en el estado social de derecho, en el siglo XIX, se constituye en un derecho social, y como en el neoliberalismo se le omite como tal.

ABSTRACT

EDUCATION, EQUALITY, MARKETS AND DEMOCRACY

Following the historicity of the relationship between the idea of social rights, liberty and equality the author shows in this paper how education began to be considered as a right only when civil and political rights aroused; how in the Social State of the XIX century, education became a social right; and how the Neoliberalism advocates deny education its condition of social right.

PALABRAS CLAVE

Neoliberalismo, derechos sociales, derechos políticos, la educación es un derecho.

Neoliberalism, social rights, political rights, education as a social right

EDUCACIÓN, IGUALDAD, MERCADOS Y DEMOCRACIA*

Manuel de Puelles Benítez**

Pero si os parece útil desviarla actividad intelectual y moral del hombre hacia las necesidades de la vida material, y emplearla en producir el bienestar; si la razón os parece más provechosa a los hombres que el genio; si vuestro objeto no es crear virtudes heroicas sino hábitos pacíficos; si preferís mejor ver vicios que crímenes, y preferís menos grandes acciones, a condición de encontrármelos delitos; si, en lugar de actuar en el seno de una sociedad brillante, os basta vivir en medio de una sociedad próspera; si, en fin, el objeto principal de un gobierno no es, según vosotros, dar al cuerpo entero de la nación la mayor fuerza o la mayor gloria posible, sino procurar a cada uno de los individuos que lo componen el mayor bienestar y evitarle lo más posible la miseria; entonces, igualad las condiciones y constituíd el gobierno de la democracia (Tocqueville, 1963, 253; el resaltado es mío).

llende los mares y presente después en la revolución del Cuarto Estado en 1848, manifestación sensible de la irrupción del pueblo como protagonista autónomo en el escenario público. Pero también proyectaron, como exigencia irrenunciable para tiempos posteriores, incluidos los nuestros, la asociación de la *igualdad de condiciones* con la democracia. O, en otros términos, utilizados también por Tocqueville, dieron relevancia a la idea de los derechos en la nueva época alumbrada por los acontecimientos de 1789: “sin respeto a los derechos no hay sociedad” (247). Pero, como veremos de inmediato, la idea de los derechos va a presentarse en los primeros tiempos de la modernidad¹ como un fruto maduro del principio de libertad y, sólo en menor grado, del principio de igualdad. Todo ello tendrá notables repercusiones en la educación moderna, de las que aún somos tributarios.

Estas ideas de uno de los representantes del mejor espíritu liberal del siglo

XIX, no exentas de grandeza en un superviviente de la vieja aristocracia francesa, evidencian la irresistible atracción que el principio democrático ejerció en dicho siglo, encamado primero en la joven república de a-

LA IDEA DE LOS DERECHOS

La idea de los derechos no puede ser examinada sin tener en cuenta su radical historicidad. Como ha señalado Bobbio, lo que ha

* Una primera versión de este trabajo se publicó en la revista *Témpora*, No. 4, Tenerife, (abr.), 2001, pp. 13-35.

** Profesor de la Universidad Nacional de Educación Distancia (UNED), Madrid-España.

Dirección electrónica: mpuelles@edu.uned.es

1 Me refiero a lo que, en rigor, deberíamos llamar la *segunda modernidad*, aquella en la que convergen el espíritu de la Ilustración y las ideas revolucionarias. La *primera modernidad* surge con el Renacimiento, que representa, esencialmente, el descubrimiento de la persona, la aparición de la ciencia moderna y la emancipación progresiva de la razón frente a la tutela teológica, propia de la cristiandad en cuanto régimen político.

gravitado sobre la mayor parte de la historia del hombre ha sido la idea de los deberes: deberes con la familia, con el grupo, con la ciudad, con la autoridad política. Es en la Edad Media europea cuando tímidamente comienzan a aparecer los derechos, centrados fundamentalmente en la propiedad privada:

Contrariamente a lo que hoy se podría pensar [...], el derecho de propiedad fue considerado durante siglos como una barrera, la más fuerte barrera, al poder arbitrario del soberano (Bobbio, 1991, 141).

Recientemente, Landes ha señalado cómo, entre los rasgos que contribuyeron a crear en el mundo la “excepción europea”, fue la concepción de la propiedad privada la que otorgó mayor significación política y económica a una sociedad emergente, constituyéndose de este modo

[...] una sociedad de transición, una amalgama del legado clásico, de las leyes y costumbres tribales germánicas y lo que se ha dado en llamar tradición judeocristiana. Todos sirvieron de pilar a las instituciones de la propiedad privada [...]. En este contexto, la propiedad privada era todo cuanto se podía poseer y defender. A veces se arrebatada por la fuerza, como cuando hoy le asaltan o roban a uno. Pero el principio no murió: la propiedad privada era [ya] un derecho (Landes, 1999, 45-46).

La situación descrita se mantendrá con la llegada del Estado absoluto, en el que “los individuos ostentan en relación con el soberano derechos privados”; sólo con el triunfo de la Revolución Francesa y con el advenimiento del Estado liberal es cuando “el individuo tiene frente al Estado no sólo derechos privados, sino también derechos públicos. El Estado de Derecho es el Estado de los ciudadanos” (Bobbio, 1991, 109).

- 2 Los *iura quesita* no tienen en el orden medieval el carácter de derecho transitorio propio de los tiempos modernos, ni son un problema de derecho temporal por la vigencia de dos o más leyes en el tiempo, sino que son una auténtica barrera frente al poder expansivo del Príncipe.

El paso de los derechos privados a los de carácter público se realiza fundamentalmente en la Revolución Francesa. Antes de ella sólo puede hablarse de derechos particulares, unidos a una condición singular que nace de pertenecer a un grupo social muy determinado. Incluso cuando surgen las primeras libertades en Inglaterra, éstas no aparecen como libertades del hombre inglés, sino como libertades de determinadas categorías de ingleses. Son los *iura quesita*, esto es, derechos adquiridos por concesión regia o por prescripción, propios del orden medieval.² Estos derechos son más bien privilegios conquistados, relacionados con un linaje, un estamento, una ciudad, una iglesia o un gremio:

Ya en la Magna carta de 1225 el rey Enrique II otorga, por su propia voluntad, a determinadas categorías de su pueblo, ciertas libertades bien especificadas. Se trataba no del hombre o de los hombres, del ciudadano o de los ciudadanos en general, sino de barones y condes, de eclesiásticos y obispos, de mercaderes y de campesinos (Battaglia, 1996, 160).

Frente a estos derechos de carácter singular, la Revolución Francesa proclamará, no los derechos de determinados franceses, ni siquiera los derechos del hombre francés, sino los derechos del hombre y del ciudadano, dando lugar a una nueva categoría de derechos, los derechos públicos subjetivos, ligados a la pura condición de persona, de carácter abstracto, reconocidos y garantizados por la ley, ley que es ahora fruto de la voluntad de todos, de la voluntad general (frente a la arbitrariedad de la potestad regia de la monarquía absoluta, el principio democrático significa no el gobierno de los hombres, sino el gobierno de las leyes).

Los derechos públicos subjetivos no sólo van a ser reconocidos y garantizados en la Revolución Francesa, sino que van a ser elevados

en un primer momento a la categoría de derechos fundamentales, proclamados de modo solemne en las declaraciones de derechos e incorporados a las Constituciones. Esta proclamación significa que los derechos públicos de la persona van a tener un carácter constitucional, esto es, superiores a la ley ordinaria aunque desarrollados por ella. Pero tanto el principio democrático como la concepción de los derechos fundamentales hubieron de esperar largo tiempo a su efectiva implantación:

Hay que decir que los dos capítulos del Derecho Público revolucionario que fueron dejados en dormición, el principio democrático como único principio de gobierno y el valor supralegal de los derechos fundamentales, serán reconocidos ya en este siglo, tardíamente, tras la Segunda Guerra Mundial (García de Enterría, 1994, 205).

Ello es así, en parte, porque los derechos reconocidos en la Revolución Francesa descansan básicamente en las teorías iusnaturalistas de los siglos XVII y XVIII. Como es sabido, Locke, sin duda uno de los padres fundadores del liberalismo político, recurre, como Hobbes, a la ficción del estado de naturaleza como base conceptual del nuevo Estado liberal, si bien en un sentido netamente opuesto a la filosofía política del autor del *Leviatán*: los hombres vivían en el estado de naturaleza como seres libres e iguales, pero en continua zozobra respecto de sus derechos, por lo que, para asegurar éstos, decidieron constituirse en sociedad política y erigir el Estado, cuya misión fundamental será el reconocimiento y garantía de los derechos del hombre, que, por ser naturales, esto es, ligados a la naturaleza humana, son inalienables —no pueden ser objeto de compraventa— e imprescriptibles —su vigencia no caduca jamás—.

Ahora bien, ¿cuáles son esos derechos naturales, inalienables e imprescriptibles? Fundamentalmente los relativos a la seguridad de las personas y a la libertad religiosa, los dos grandes problemas que preocupan a esta época, aunque la eclosión de la Revolución Fran-

cesa alcance a otros derechos. Probablemente sea Constant, el más cualificado representante del liberalismo político de la primera hora, quien mejor ha expresado el contenido de tales derechos en su famosa conferencia sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos. En efecto, al hablar de los derechos que componen la libertad de los modernos, es decir, de sus contemporáneos, Constant dirá:

Es el derecho de cada uno a no estar sometido más que a las leyes, a no poder ser ni arrestado, ni detenido, ni muerto, ni maltratado de manera alguna a causa de la voluntad arbitraria de uno o de varios individuos. Es el derecho de cada uno a expresar su opinión, a escoger su trabajo y a ejercerlo, a disponer de su propiedad, y abusar incluso de ella; a ir y venir sin pedir permiso y sin rendir cuentas de sus modos o de sus pasos.

Es el derecho de cada uno a reunirse con otras personas para hablar de sus intereses, sea para profesar el culto que él y sus asociados prefieran, sea simplemente para llenar sus días y sus horas de la manera más conforme a sus inclinaciones, a sus caprichos [...] (1989, 259).

Estos son los derechos que van a predominar durante el siglo XIX europeo. Son, por tanto, derechos de libertad o de defensa frente al Estado, un conjunto de libertades civiles que forman un haz, un escudo que protege la vida, la propiedad y la libertad de las personas frente a la omnipotencia del Estado, algo que más tarde se plasmará en el concepto de *libertad negativa*, pues lo que se demanda del Estado es que no coaccione ese conjunto de libertades personales, que no las restrinja, que no las constriña, respetándolas y garantizándolas mediante las leyes. De este modo, la *libertad negativa* será la base del liberalismo político, del individualismo, de la propiedad y de la libertad del comercio y de los contratos, constituyendo de este modo el más firme sostén de la nueva etapa que el capitalismo comercial e industrial representa. Pero la Revolución Francesa alumbrará también el principio democrático, y con él, la participación del

ciudadano en la vida pública por medio del sufragio, base del instituto de la representación, lo que más tarde se concretará en el concepto de *libertad positiva* o libertad política, y cuya plenitud de ejercicio, abierta a todos los ciudadanos, tardará casi un siglo en hacerse efectiva en los países europeos.³

De la *libertad negativa* nacerán los derechos civiles, anclados en el principio de libertad; de la *libertad positiva*, los derechos políticos, basados en el principio de igualdad. ¿Qué lugar ocupa aquí el derecho a la educación? Ninguno. El derecho a la educación no será incluido ni en un caso ni en otro, sino que, como veremos a continuación, ligará su destino al de los llamados *derechos sociales*. Por ello, la educación tendrá que esperar, como estos últimos, más de siglo y medio en ser reconocida como un derecho. El derecho a la educación corresponde, pues, a otro estadio de nuestra civilización, más evolucionado moral y socialmente que el que vio nacer los derechos civiles y políticos. Sin embargo, conviene dejar constancia de que también la Revolución Francesa vislumbró el derecho a la instrucción, derivado de la idea jacobina de igualdad, si bien el destino dramático de los jacobinos arrojó a la oscuridad de la noche esta noble concepción de la educación pública como un derecho del ciudadano.

LA EDUCACION COMO DERECHO SOCIAL

La nacionalización de los bienes eclesiásticos en noviembre de 1789 fue el comienzo de una

nueva concepción de la educación. Es entonces cuando aflora la vertiente pública de la educación.⁴ Hasta ese momento la educación había sido, a lo largo del amplio período que comprende las edades media y moderna, algo predominantemente privado, monopolizada *de facto* por las congregaciones religiosas. Cegada la fuente de financiación de este monopolio —las rentas de los bienes eclesiásticos—, los revolucionarios franceses tomaron una decisión de una gran trascendencia, lo que los juristas han designado con la palabra *publicatio*, es decir, la transformación de una actividad privada en un asunto público, o lo que es lo mismo, la conversión de la educación en un servicio público.

No nos interesan ahora las vicisitudes por las que transcurrió la vida de la educación como servicio público en la Europa liberal. Sólo quisiera reseñar que en la misma Revolución se van a enfrentar dos concepciones distintas de la educación pública. Una de ellas corresponde a la fase liberal y encuentra su mejor expresión en la Constitución de 1791, cuyo título I, dedicado a las garantías de los derechos y libertades públicas, dice a este respecto:

Se creará y organizará una Instrucción pública común a todos los ciudadanos, gratuita respecto de aquellas partes de la enseñanza indispensables a todos los hombres, y cuyos establecimientos se distribuirán gradualmente de acuerdo con la división del Reino (Diguít et al., 1952, 4-5; el resaltado es del original).

Es decir, la Constitución garantiza la creación de un sistema público de enseñanza, abierto a todos los ciudadanos, cuya gratuidad se li-

3 Quizás sea bueno recordar algo que en general se olvida, y es que Constant, defensor de todas las libertades públicas, no sólo fue un abogado acérrimo de la libertad personal o *libertad negativa*, sino también de la necesidad de la *libertad positiva* o libertad política, colocada en su conocida conferencia al mismo nivel que la *libertad negativa*, sólo que en armonía con ella. Efectivamente, después de hacer la enumeración de los derechos a que ya hicimos referencia como integrantes de la libertad de los modernos, dirá a continuación: "Es, en fin, el derecho de cada uno a influir en la administración del gobierno, bien por medio del nombramiento de todos o de determinados funcionarios, bien a través de representantes, de peticiones, de demandas que la autoridad está más o menos obligada a tomar en consideración". (Constant, 1989, 259-260).

4 Digo que aflora porque, como es sabido, la *paideia*, el ideal de la educación de los griegos, fue concebida por ellos en el marco de la *polis*. Como la vida del individuo libre no podía ser entendida fuera de la *polis*, la educación tenía un señalado carácter público, ordenada y dirigida hacia los fines de la *polis*.

mita a la educación básica. Esta concepción es la que predomina en la primera fase de la Revolución, y en ella subyace un sistema educativo basado principalmente en dos grandes tramos de enseñanza: instrucción elemental para las clases populares, y por tanto gratuita; instrucción media y superior para las elites de la sociedad, onerosa en consecuencia. Es la concepción que triunfa en el siglo XIX y parte del XX.

Dentro de la fase liberal debe reseñarse también el proyecto girondino de Constitución, antecedido por una nueva declaración de derechos en la que la igualdad, excluida parcialmente de la declaración canónica de 1789, forma ahora parte del catálogo de los derechos del hombre: “Los derechos naturales, civiles y políticos de los hombres son la libertad, la igualdad, la seguridad, la propiedad, la garantía social y la resistencia a la opresión” (Artículo 1). Sin embargo, la aplicación de la igualdad a la educación quedaba restringida sólo a la primera enseñanza: “La *instrucción elemental* es una necesidad de todos, y la sociedad la debe igualmente a todos sus miembros” (Artículo 23) (Diguit, 1952, 34-35; el resaltado es mío).

A la fase liberal le sucedió otra de carácter jacobino con aspiraciones fuertemente democráticas.⁵ La nueva Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, efectuada el 24 de junio de 1793, subsanaba también

la omisión parcial de la igualdad en la primera declaración, señalando como derechos naturales e imprescriptibles “la *igualdad*, la libertad, la seguridad y la propiedad” – Artículo 2– y especificando que “todos los hombres son *iguales por naturaleza* y ante la ley ” – Artículo 3– (62; las cursivas son mías). Este énfasis puesto sobre la igualdad básica de los seres humanos se manifestará también en el tratamiento que se hará de la educación, regulada en el Artículo 22:

La instrucción es una necesidad para todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y colocar la instrucción al alcance de todos los ciudadanos (110, el resaltado es mío).⁶

La diferencia es importante respecto a la etapa anterior, e incluso respecto de la concepción girondina: es la instrucción a secas la que ahora resulta necesaria a todos y es por eso mismo que debe facilitarse a todos los ciudadanos. Es, en rigor, el antecedente moderno del derecho a la educación, fuertemente arraigado en el principio de igualdad.⁷

De inspiración netamente jacobina fue el plan del 15 de septiembre de 1793, aprobado sucesivamente por las secciones de París, la comuna, el departamento, el club jacobino y la misma Convención. En dicho plan de instrucción, además de la primaria, se regulaban tres niveles educativos, uno para artesanos y obreros, otro para ciertas profesiones menores y

5 No entramos ahora a considerar el destino de estas aspiraciones democráticas: fue, quizás, la primera constatación de que la aplicación absoluta del principio de igualdad, sacrificando el de libertad, lleva a las sociedades humanas a contradicciones insuperables. Como se ha dicho en repetidas ocasiones, la aplicación de la igualdad a toda costa, como sucedió también en nuestro siglo con el llamado *socialismo real*, produce notables efectos perversos.

6 Obsérvese también cómo en la relación de derechos naturales del proyecto girondino la libertad va en primer lugar, mientras que en el texto jacobino ese puesto lo ocupa la igualdad.

7 Artola, sin embargo, considera que es en la Constitución francesa de 1848 donde por “primera vez aparecen mencionados en ella el derecho a la educación, la asistencia social y, aunque con limitaciones, el derecho al trabajo”. En lo que concierne a la educación, el precepto citado por Artola dice: “La República debe proteger al ciudadano en su persona, familia, religión, propiedad, trabajo y poner al alcance de todos la instrucción *indispensable para todos los hombres* [...]” (Artola, 1994, 47-48; el resaltado es mío). En mi opinión, es en la fase jacobina donde se encuentra la concepción pionera de este derecho. El precepto invocado se inspira en cambio, como ya vimos, en la fase liberal.

un tercero para los talentos más dotados (que accederían a las enseñanzas secundaria y superior). Dicho plan suponía, pues, una instrucción básica para todos y un derecho a cursar los demás niveles de acuerdo con el principio de capacidad, estableciéndose la posibilidad de pasar de unos a otros (véase Palmer, 1985, especialmente en el capítulo IV). Este plan, anónimo, posiblemente por su procedimiento de elaboración, cayó pronto en el olvido, pero, aunque la derrota de los jacobinos relegó durante mucho tiempo esta concepción al silencio, emergerá con fuerza en la segunda mitad del siglo XX de la mano de los derechos sociales.

No obstante, en este amplio período de tiempo el principio de igualdad no permaneció inoperante. La igualdad se convirtió pronto en la idea-fuerza que animó el espíritu de la izquierda europea, cumpliendo un papel análogo al hecho generador (*fait générateur*) que había observado ya Tocqueville en la joven democracia americana. Es cierto que los sistemas educativos públicos que surgieron en la primera mitad del siglo XIX respondieron, como ya quedó señalado, a una estructura bipolar que separaba a la población en dos vías escolares: una, la instrucción primaria, dedicada a las clases populares, compartimento estanco que no conducía a ninguna parte por carecer de conexión alguna con el resto del sistema educativo; otra, la que brindaban las enseñanzas secundaria y superior a las clases medias y altas de la sociedad. Pero, junto a esta estructura, todos los países europeos, en mayor o menor grado, vieron gravitar sobre ellos la sombra de la igualdad.

En efecto. El viejo principio de la igualdad se manifestó, desde la perspectiva de la educa-

ción pública, en la lucha a favor de una escolarización obligatoria y gratuita, pugnando no sólo por extender la educación básica a toda la población, sino también por ampliar el número de años de escolaridad y alargar los conocimientos incluidos en el mismo currículo. Así, en España, por ejemplo, se pasó de una escolarización primaria de tres años de duración —ley Moyano de 1857— a una escolarización de seis en el real decreto de 1901, obra del liberal Romanones, al mismo tiempo que el sencillo currículo de principios del siglo XIX —leer, escribir y contar— se transformó en el complejo currículo de 1901, impulsado por el mismo ministro y calificado recientemente como “el diseño curricular del regeneracionismo español”.⁸

Pero el derecho a la escolarización obligatoria, universal y gratuita, aún alcanzando a lo largo del siglo XIX a todos los países del mundo occidental, tenía profundas limitaciones: se circunscribía sólo a la educación primaria, dejaba subsistente la estructura bipolar del sistema educativo y reposaba sobre la buena voluntad de los Estados para su implantación. Sólo con la aparición del Estado de bienestar en el siglo XX fue posible que la tendencia iniciada en 1793 llegara a su culminación, consolidándose la educación como un derecho fundamental, más aún, como un derecho social de contenido prestacional que exige la enérgica intervención del Estado. Es el momento de lo que Marshall denominó en 1949 la *ciudadanía social*.⁹

La ciudadanía social de Marshall estaba ligada a la aparición constitucional de los derechos sociales. Estos supusieron una profun-

8 El preámbulo del real decreto del 26 de octubre de 1901 justificaba esta reforma de los contenidos curriculares del siguiente modo: “No son, ni pueden ser, los programas de la primera enseñanza idénticos hoy a los establecidos en tiempos remotos [...], hoy se aspira a lo que se ha denominado la instrucción integral como la que más cumplidamente satisface las necesidades de la vida [...]” (*Colección legislativa de España*, 1901, 510-511) Un amplio estudio acerca de la importancia del plan de 1901 puede verse en María del Mar del Pozo Andrés, *Curriculum e identidad nacional. Regeneracionismos, nacionalismos y escuela pública (1890-1939)* (2000, 139-146).

9 En la famosa conferencia que Thomas Humphrey Marshall dictó en Cambridge en 1949, caracterizó el concepto *ciudadanía* como un nuevo estatus, en contraposición al que se derivaba de la sociedad feudal. La ciudadanía era, así, una nueva categoría, producto de una larga evolución en la que podían distinguirse tres fases distintas: la

da transformación del Estado liberal. No se trataba sólo de garantizar un espacio de autonomía privada, de respetar unos derechos de libertad de contenido negativo —no hacer, no intervenir—, sino de garantizar unos derechos de contenido positivo, unos derechos prestacionales que por su propia naturaleza exigían del Estado todo lo contrario: hacer, intervenir, regular. Este proceso puede situarse en torno a la Primera Guerra Mundial, aunque el primer hito corresponde a la Constitución mexicana de Querétaro de 1917.

La Revolución de 1910, como todas las revoluciones, consagró los derechos por los que se luchaba en los campos de México, pero, sobre todo, al incorporar por primera vez en el mundo los derechos sociales, trastocó el régimen jurídico, social y político del viejo Estado liberal. La cámara constituyente reunida en Querétaro debatió aspectos inéditos en el mundo de entonces, tales como el reconocimiento constitucional de la jornada laboral de ocho horas, el descanso dominical obligatorio o la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños. De este debate surgió el título VI de la Constitución, y con él nacieron los derechos sociales. Estamos, como suele ser habitual, ante una revolución que se desenvuelve entre lo viejo y lo nuevo, lo que explica, sin duda, que los constituyentes no fueran revolucionarios en educación, ya que “la obra original y propia de la asamblea de Querétaro consistió en las trascendentales novedades que introdujo en las materias obrera y agraria” (Tena Ramírez, 1980, 813): por vez primera en una norma de rango constitucional se regularon los derechos de la mujer trabajadora, el derecho al salario mínimo, el derecho de asociación de empresarios y obreros, el trabajo como una relación contractual

sometida a una regulación externa a la voluntad de las partes, los accidentes de trabajo, la seguridad e higiene en las fábricas, el derecho de huelga y los instrumentos de previsión social (seguros sociales, jubilación, invalidez, etc.). La *semilla* de los derechos sociales estaba generosamente sembrada.

A la Revolución Mexicana se uniría pronto otra revolución, llamada a ejercer un gran impacto sobre las sociedades del siglo XX. La Revolución Rusa y la Declaración de los Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado de 1918 abrieron el camino para una aceptación universal de los derechos sociales. La amenaza del comunismo triunfante, todavía virginal y pleno de expectativas, obligó al Estado liberal a dar un giro copernicano. A partir de entonces, no bastará ya con que los derechos del hombre, en cuanto individuo, sean reconocidos; se deberán también garantizar las condiciones para el ejercicio y desarrollo de éstos y de otros derechos. Esta mutación significó el paso del Estado liberal inhibicionista al Estado social intervencionista.

Dicho paso lo dio en nuestro continente la Constitución de Weimar de 1919, primera Constitución europea que, junto a la clásica tabla de derechos civiles y políticos, recoge los derechos sociales. Regula la familia como grupo social, reconoce la igualdad de derechos de los dos sexos, los derechos de la maternidad y los de la infancia. Regula los derechos de los alumnos, de las confesiones religiosas y los de los empresarios y los trabajadores. El Artículo 151 establece que “la vida económica debe responder a los principios de justicia con la aspiración de asegurar a todos una existencia digna del hombre”. El Artículo 153 señala que “la propiedad obliga” y que su

ciudadanía civil, la política y la social. La *ciudadanía civil* significaba el reconocimiento de los derechos civiles o de libertad, de los que ya nos hemos ocupado; la *ciudadanía política* aparecía referida a la participación del ciudadano en el ejercicio del poder, de la que también hemos hablado; finalmente, la *ciudadanía social* significaba la aceptación común de que todos los seres humanos, por el simple hecho de ser personas, tenían derecho a “compartir la herencia social, lo que, a su vez, significa exigir un puesto como miembro de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos” (Marshall y Bottomore, 1998, 20).

uso “ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general” (Artola, 1994, 139), con lo que aparece ya la idea de la propiedad como función social. La Carta de Weimar, por su temprana aparición y por la influencia que ejerció en el mundo occidental, ha podido ser calificada como un modelo de regulación de los derechos sociales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, correspondió a la Constitución italiana de 1947 abrir camino a los demás Estados. En efecto, su Artículo 3 señala que

todos los ciudadanos tienen igualdad de derechos sociales y son iguales ante la ley [...]. Es misión de la República remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana (Esteban, 1977, 526).

Partiendo de una moderna clasificación de los derechos, el título I regula los derechos civiles, el II los derechos sociales —entre los que aparece expresamente el derecho a la educación—, el III los derechos sociales de contenido económico y el IV los derechos políticos. El derecho a la educación es regulado con gran amplitud en el Artículo 34: “Los que demuestren capacidad y lo merezcan, aunque no dispongan de medios económicos, tienen derecho a alcanzar los grados más elevados de la instrucción” (531).

Surgía de este modo el Estado social de derecho, benefactor o de bienestar, fruto de una época de prosperidad. Los gobiernos socialdemócratas de Europa pactaron con los sindicatos una política dirigida a la consecución de los derechos sociales, dando lugar a lo que se ha llamado la *segunda generación* de los derechos del hombre. De entre ellos destacaron pronto la sanidad, la previsión social y la educación.

¿Qué significó la incorporación de la educación como derecho social a las Constitucio-

nes y a las políticas de esta época? A mi modo de ver fundamentalmente dos cosas: la democratización de la educación, es decir, su extensión a todas las clases sociales, y la ruptura de la estructura bipolar de los sistemas educativos. Para hacer frente a lo primero, se pusieron en práctica políticas de escolarización masiva, no sólo en la educación primaria sino también en la secundaria y en la superior, movilizándose para ello recursos en cantidades desconocidas hasta el momento (nuevos profesores, nuevas aulas, nueva organización administrativa, etc.). Para lo segundo, para hacer posible una nueva estructura del sistema educativo, superadora de la dualidad tradicional, se puso en práctica una nueva política curricular orientada a romper la bipolaridad citada. Este último punto merece ser destacado.

La ruptura de la estructura bipolar supuso principalmente la apertura de la educación secundaria a las clases populares, implantándose de este modo una educación común a todo el alumnado: ya no se realizaría una selección temprana a la edad de diez u once años, sino que toda la población tendría una sola vía de educación básica de amplia duración que subsumiría parte de la vieja educación secundaria, accediendo todos los alumnos a unas mismas aulas, con los mismos profesores y con el mismo currículo. Se pasa ahora de un currículo segmentado a un solo currículo, y de un currículo académico a otro de carácter polivalente. Es la hora de la *escuela comprensiva*, que aparece en la década del cincuenta en Suecia y en la del sesenta en el Reino Unido, extendiéndose con extraordinario empuje, salvo excepciones relevantes, por los demás países europeos. Es ahora cuando se ponen de manifiesto las desigualdades sociales de origen: no todos los alumnos disponen *ab initio* del mismo capital cultural para acceder a la educación. El currículo común, al tratar de hacer efectiva una política orientada a expulsar de la escuela la reproducción de las desigualdades sociales y educativas, se enfrentó pronto a innegables dificultades y deficiencias. La búsqueda de una cultura común para toda la población, la

aspiración a dar una formación básica y general a todos los alumnos, la inclusión de unos contenidos y no otros, la clasificación de unas materias como comunes y otras como optativas, la necesidad de compaginar los intereses de todos los estudiantes con sus particularidades individuales, son aspectos que permanecen aún en pie, sin duda porque son consecuencia de nuevas variables a las que los poderes públicos deben de hacer frente: una nueva distribución del conocimiento, unos nuevos destinatarios y unos nuevos objetivos políticos y sociales.

En España, la incorporación de la educación como derecho social será obra de la Constitución de 1978, cuyo Artículo 27 comienza diciendo: "Todos tienen el derecho a la educación". Como se ha señalado recientemente, el derecho a la educación es "el único derecho social de prestación que está reconocido [...] como un derecho fundamental". Por otra parte,

la expresión planteada por la Constitución ("todos"), revela claramente que, considerado en su calidad de derecho humano, son sus titulares no sólo los españoles, sino también los extranjeros residentes en España (Cámara, 2000, 274-275; 278; resaltado en el original).

Ello quiere decir que la educación, por su carácter de derecho fundamental, es hoy en España un derecho social cuya prestación es universal, exigible ante los tribunales. Se puede, por tanto, recabar del poder judicial la efectividad de este derecho mediante un procedimiento especial caracterizado por los principios de preferencia y sumariedad.

A VUELTAS CON LA IGUALDAD

La aparición de los derechos sociales se caracterizó por su gran variedad y complejidad.

Sin embargo, todos estos derechos, pese a su heterogeneidad, tenían una misma base, un punto común de convergencia: todos ellos se dirigían a hacer posible las exigencias derivadas del principio de igualdad.

Es cierto que el fracaso histórico, en nuestro siglo, de los regímenes comunistas, orientados al logro absoluto de la igualdad, ha hecho retroceder el principio de igualdad a niveles que hace poco tiempo aún la conciencia pública hubiera considerado inaceptables. En el presente momento, el discurso neoliberal, que ha sabido cubrir el vacío dejado por las ideologías basadas en el principio de igualdad, ha tendido a plantear el problema de la relación entre igualdad y libertad como una antítesis irreconciliable: a más igualdad, menos libertad; a más libertad, menos igualdad. En tales términos se acostumbra a presentar el problema, como si prácticamente estuviéramos ante una ley física de inevitable cumplimiento. En realidad, el neoliberalismo quiere hacernos olvidar que la democracia en la que vive hoy el mundo occidental —y a la que aspiran otras regiones de la tierra— no es posible si no cumple con las exigencias básicas derivadas de uno de los principios que le es connatural y esencial: la igualdad.¹⁰

La democracia liberal no es el punto de llegada —el fin de la historia, como se ha dicho—, sino el punto de partida, y, en última instancia, una forma de vida. La divisa de la Revolución Francesa —libertad, igualdad y fraternidad— sigue siendo su sustento. La democracia necesita de los tres principios para orientar a los ciudadanos hacia lo que los griegos llamaban una "vida buena". El triple emblema sigue configurando la identidad de la democracia y ofreciendo su mejor definición, quizás porque en esa tríada sus elementos son

10 A este respecto conviene recordar que la democracia es algo más que una forma de gobierno: "En primer lugar, la democracia es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) de poder. En tercer lugar, la democracia es un ideal" (Sartori, 1992, 10).

interdependientes —ninguno de ellos desplaza al otro—, y porque se nutren de una misma savia, que es la aspiración perenne de los seres humanos a vivir como seres libres, iguales y solidarios. Quizás también porque en ese lema se unen, inextricablemente, principios de naturaleza moral, social y política:

Cierto que un régimen que privilegia la libertad puede dejar que se incremente la desigualdad y, a la inversa, que la búsqueda de la igualdad pueda hacerse al precio de una renuncia a la libertad. Pero es más cierto todavía que no hay democracia que no sea la combinación de esos dos objetivos y que no los una mediante la idea de fraternidad (Touraine, 1994,162).

Ello es así porque la divisa de 1789 supone “que no hay principio central de la democracia, puesto que la define por la combinación de [esos] tres principios” (162).

Urge, pues, repensar estos tres principios y, en nuestro caso, hacerlo a la luz de la educación. Habiéndome ocupado en otro momento de las relaciones entre la educación y la libertad (Puelles Benítez, 2000),¹¹ lo hago ahora respecto de la educación y la igualdad, si bien desde la amplia perspectiva en que se sitúa este trabajo.

LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES DE LA IGUALDAD

La igualdad, como la libertad y como otros tanto principios básicos de la vida pública, es una palabra que encierra una gran indeterminación. Es una voz polisémica y, por tanto, ambivalente, anfibológica. Su uso exige precisión. Ello explica que a veces se haya tomado postura contra el principio de igualdad alegando la desigualdad física de los seres humanos, la diversidad de los talentos, etc., aunque obviamente los partidarios de la igualdad

no han pugnado nunca contra esa desigualdad, dada por la naturaleza, aunque sí hayan propuesto limitar sus efectos. De lo que se trata, desde los mismos orígenes de nuestra civilización, es de defender la igualdad básica de hombres y mujeres en tanto que seres humanos, o en otros términos, de evitar, o de reducir, la desigualdad social, política y económica, fruto del poder, del privilegio o del nacimiento. En realidad, la igualdad es siempre un valor moral que tiene su asiento en la dignidad del ser humano, basada en el hecho mismo de ser persona y de pertenecer a una comunidad. Ahora bien, estas manifestaciones de la igualdad no han aparecido todas al mismo tiempo ni con la misma intensidad.

Históricamente, y circunscribiéndonos ahora a nuestra edad contemporánea, la primera manifestación de la igualdad es puramente jurídica. Aparece como igualdad ante la ley, como igualdad de derechos. Estamos tan acostumbrados ya a esta idea de la igualdad jurídica, y a su vigencia más o menos efectiva, que no somos demasiado conscientes de la revolución que supuso su incorporación a la vida pública. Su aparición significó nada menos que la quiebra radical de la sociedad estamental. No está de más recordar que los pueblos europeos vivieron durante largos siglos de feudalismo en una sociedad rígidamente cerrada: se nacía y se moría en un estamento determinado: cada persona se regía por un estatuto separado, establecido para cada grupo social por las costumbres y las leyes.

Casi al mismo tiempo aparece la igualdad política, auténtico motor de las sociedades democráticas. Su instrumento es el sufragio, el derecho a participar en la vida pública, tanto en la elaboración de las leyes como en el control de los gobernantes. Sin embargo, las resistencias al sufragio universal fueron constantes durante toda una centuria. El siglo XIX

11 Queda para otra ocasión el de la relación entre la educación y la solidaridad, término este último que parece más apropiado para una sociedad que aspire a la plena secularización.

vivió prácticamente inmerso en el sufragio censatario: se votaba porque se pagaban los impuestos, es decir, porque se era propietario, porque se formaba parte del censo de contribuyentes. Y cuando a finales de siglo se alcance el sufragio universal, las mujeres seguirán estando excluidas (sólo se incorporan en Inglaterra en 1928, en Francia en 1945, y en España, salvo el breve período de la Segunda República, en 1978).

LA IGUALDAD Y LA EDUCACIÓN

Afirmada la libertad política para todos en los principales países europeos durante la primera mitad del siglo XX, la afirmación de la igualdad de oportunidades, ligada a la ciudadanía social, es obra de la segunda mitad del siglo. A este respecto, se suele distinguir en la igualdad de oportunidades dos tipos distintos:

En una primera acepción la igualdad de oportunidad significa igual acceso, es decir, [...] la fórmula de la "carrera abierta al talento", en función, y únicamente en función, de la capacidad y de los méritos. En una segunda acepción igualdad de oportunidades significa, por el contrario, igualdad de partida, igualdad de condiciones iniciales (para lograr la igualdad de acceso) (Sartori, 1992,90; los resaltados en el original).

La igualdad de oportunidades en educación nos ha deparado una literatura específica y un verdadero río de tinta. No es mi intención ahora ocuparme a fondo de esta difícil y compleja relación. Simplemente quisiera recordar que la igualdad de oportunidades en educación significa hoy, principalmente, dos cosas: una, igualdad de todos ante la educación básica, obligatoria y gratuita, para lo cual es necesario nivelar las condiciones de partida, o como decía Tocqueville, igualar las condiciones; otra, igualdad de ingreso en los niveles postobligatorios, en función de capacidad y méritos. Ambos tipos de igualdad significan, en menor o mayor grado, igualdad de acceso al conocimiento, sobre todo en aquellos esta-

dios académicos en que los individuos terminan compitiendo por el máximo nivel de conocimientos. Ello nos plantea otro problema, íntimamente ligado con la igualdad de acceso, cual es el del sentido de la competición por el conocimiento y su relación con el papel de la escuela.

Efectivamente. Como ya señaló Husen, la educación moderna se mueve siempre en un dilema de difícil solución *por sí sola*, ya que, por una parte, el sistema educativo realiza una distribución del conocimiento, desde el básico hasta el más cualificado, lo que implica competición interna, pero, por otro lado, la conciencia pública exige hoy que todos puedan ejercer el derecho a obtener la máxima educación posible. Para decirlo con sus propias palabras: "La escuela no puede actuar simultáneamente como igualadora y como instrumento que establece, refuerza y legitima las distinciones", derivadas de las diferentes competencias adquiridas en el sistema educativo (Husen, 1988, 128). La solución del dilema, decimos nosotros, tiene que proceder de un factor externo —el poder público— que adopte como tarea previa la de compensar el desigual capital cultural con que los niños y las niñas acceden a la escuela, así como el contexto socioeconómico en que muchos de ellos se desenvuelven, pretensión que quizás a algunos les resulte realmente modesta si recordamos que durante la segunda posguerra mundial se asignó a la educación la misión de erradicar las desigualdades sociales. Pero esta desmesurada fe en la educación de aquellos años no era sino el reflejo de la buena conciencia de una sociedad que pensaba en la educación como una fórmula "mágica" para resolver males que, en rigor, entonces como ahora, correspondía solucionar a la economía y a la política, no a la educación.

Si la educación debe reconducirse a sus propios términos, encomendando a otras instancias económicas y políticas la erradicación, o al menos, la reducción de las desigualdades

sociales, ello no quiere decir que la educación no tenga hoy en sus manos la clave para resolver un problema que será cada vez más determinante en la sociedad del futuro: la distribución equitativa del conocimiento. Los adolescentes que, por razones que no vamos a analizar ahora, son expulsados del sistema escolar sin haber consolidado una formación básica, son candidatos seguros a formar parte de la sociedad “de los dos tercios”, integrando el tercio restante a título de excluidos o marginados del sistema social. De ahí que la igualdad de oportunidades sea hoy ante todo igualdad de acceso a la educación, lo que supone la puesta en práctica de políticas dirigidas a compensar el desigual capital cultural en las edades más tempranas —educación infantil—, a igualar las condiciones en la larga etapa de la educación básica aplazando la inevitable selección al final de la misma —educación comprensiva— y a favorecer mediante una amplia política de becas el acceso a la educación possecundaria, sea ésta la formación profesional de nivel medio o superior, sea la de carácter universitario, de tal modo que la capacidad, el esfuerzo y el mérito no se vean excluidos por circunstancias de origen socioeconómico.

Ahora bien, ¿puede compaginarse una política que persiga la igualdad básica en educación con las exigencias, también básicas, que se derivan del principio de libertad? ¿Sacrificaremos, como en otras circunstancias históricas, la libertad a la igualdad?

IGUALDAD Y LIBERTAD: ¿VALORES ANTINÓMICOS?

En principio, la realidad es muy otra. La igualdad, uno de los puntos fuertes del pensamiento político occidental, es hoy un concepto débil, desactivado:

Actualmente, sobre la igualdad solemos callarnos, ¿pero qué significa la palabra libertad si la igualdad de los que deben ser libres no está garantizada? ¿Qué significa ser libre allí donde

las desigualdades en poder, prestigio, privilegio, bienes, impiden de hecho que la libertad se ejerza por todos en el mismo grado? (Varcárcel, 1993,10).

Lo que nuestro legado histórico nos dice en cambio es que somos herederos de una doble tradición, que se corresponde con el principio de libertad, en que se asienta el liberalismo político, y con el de igualdad, que nutre la democracia moderna. Ambos principios constituyen el nervio central de las sociedades europeas actuales.

Dentro de la tradición liberal ocupan un lugar preferente valores tan considerables como: la secularización de la vida política y la consecuente separación de la Iglesia y del Estado; la moralización y el control del poder del Estado, mediante una efectiva separación de poderes y la realización del imperio de la ley; la defensa de la dignidad de la persona, afirmando para ello un núcleo de derechos que protejan las libertades civiles. En la tradición democrática, por otro lado, siguen teniendo relevancia valores tan fundamentales como: el sufragio universal pleno, base de la soberanía popular; el gobierno de las mayorías, y su inexcusable correlato de respeto a las minorías; y, sobre todo, las virtualidades propias del principio de ciudadanía. Liberalismo y democracia, separados durante tanto tiempo, han terminado confluyendo en nuestro siglo XX, no sin enormes resistencias y sin que pueda decirse en ningún momento que tal confluencia esté garantizada para siempre.

Por tanto, plantear el binomio igualdad-libertad como principios irreconciliables no se corresponde con el estadio actual alcanzado por la conciencia europea:

El derecho a las libertades individuales es una trampa si dejamos de preocuparnos por la igualdad [...]. No es posible separarla libertad de la igualdad. El error de las teorías neoliberales está en pensar que sí lo es [...]. Es cierto que hace falta un buen número de libertades negativas para poder ejercer positivamente la libertad. Pero

esa condición no es suficiente. Sin educación, sin salud, sin trabajo, sin todo aquello que hace de una persona una persona normal, la libertad es un adorno casi inútil (Camps, 1994, 17; el resaltado en el original).

Si volvemos de nuevo a la Constitución española, vemos que el Artículo 27, en su apartado primero, lo que consagra es la vigencia obligatoria de los dos grandes principios de nuestra tradición política occidental: de una parte, el principio de igualdad —todos tienen derecho a la educación—; de otra, el principio de libertad —se reconoce la libertad de enseñanza—. Ambos colocados al mismo nivel. Si recorriéramos después los nueve apartados restantes del Artículo 27 veríamos que en general no son sino el desarrollo de esos dos grandes principios de libertad e igualdad.

Revela así la Constitución española lo que la doctrina italiana de derecho público ha denominado la *orientación política* de la acción del Estado. A partir de la Constitución, todas las políticas educativas deben respetar y desarrollar estas reglas de juego que son la convivencia de los principios de libertad e igualdad en el ancho mundo de la educación. Ese es el consenso básico a que se llegó en el pacto escolar constituyente que el Artículo 27 representa. Pero la existencia de un consenso básico no significa la expulsión del disenso de la vida pública. Más aún, siendo diversas las interpretaciones que cabe hacer de los principios de libertad e igualdad, el disenso, fruto de esas interpretaciones, se convierte en la pieza clave de la vida política común, en la fuente de la alternativa real. Ese disenso es consecuencia de la tensión, siempre existente en una democracia pluralista, entre los principios de igualdad y libertad. El consenso no significa que los distintos partidos políticos se sucedan unos a otros como competidores desgastados por el uso del poder, sino que es precisamente el disenso, la distinta lectura de los principios de libertad e igualdad, en-

carada en diferentes proyectos políticos lo que permite la alternancia real. Por otra parte, los partidos políticos pueden, dentro del ancho marco del consenso, hacer énfasis más en un principio que en otro, aunque siempre respetando lo que nuestro Tribunal Constitucional ha denominado el *contenido esencial* de los derechos fundamentales, en nuestro caso, de los derechos de libertad e igualdad.

En el tema que nos ocupa, debemos saber que las lecturas que la derecha y la izquierda políticas hagan respecto de los principios de libertad e igualdad tenderán a enfrentarse democráticamente. Aquí deberíamos deslindar dos problemas distintos aunque en conexión: uno, las diferentes lecturas de los principios de libertad y de igualdad en su aplicación a la educación; otro, esas diferentes interpretaciones —y aplicaciones de la política práctica— no pueden olvidar el contenido esencial de los derechos derivados de ambos principios.

En consecuencia, no es posible una interpretación unilateral del principio de libertad con olvido de la igualdad, tal y como ocurrió, por ejemplo, con el Estatuto de Centros Escolares. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)¹² fue, en mi opinión, un intento equilibrado de conjugar la aplicación de ambos principios, con un legítimo énfasis en las exigencias de la igualdad. Que después el gobierno popular haya aplicado la ley haciendo hincapié en una determinada lectura del principio de libertad entra dentro del juego de la alternancia, pero lo que no resulta legítimo es el olvido sistemático del contenido esencial de los derechos de igualdad. Pensemos, por ejemplo, en la extensión indiscriminada de los conciertos económicos o en el decreto de libertad de elección de centros. En el primer caso, nos encontramos con una aplicación de fondos públicos a centros privados que no satisfacen necesidades sociales; en el segundo, ante una política de segregación social o

12 Ley aprobada el 3 de julio de 1985, durante la primera etapa del gobierno socialista de España.

académica —no son los padres los que en realidad eligen los centros, sino los centros los que eligen los alumnos—.

Aceptar limpiamente el juego político determinado por el consenso básico en que se encarnó el pacto escolar, hacer énfasis en el principio de libertad o de igualdad de acuerdo con los distintos proyectos políticos y respetar en todo caso el contenido esencial de los derechos amparados por ambos principios es, sin duda, una tarea difícil, propia, como dice el preámbulo constitucional, de una sociedad democrática avanzada. Estamos ante un equilibrio de derechos siempre frágil que exige un esfuerzo de todas las fuerzas políticas, cuya lealtad a la Constitución impone secundar la orientación política señalada por el Artículo 27. La tentación para la izquierda es tratar de eludir las políticas integradoras que apliquen la libertad y la igualdad *para todos*, haciendo énfasis en la igualdad y olvidando los contenidos básicos de la libertad. La tentación para la derecha consiste en relegar al reino de las sombras los contenidos básicos de la igualdad¹³ y centrarse sólo en el principio de libertad.

El *mínimum* constitucional en que se basa el consenso del Artículo 27, esto es, el contenido esencial de los derechos derivados de los principios de igualdad y libertad, debe estar en la base del juego político democrático. A partir de ahí, juega el disenso, basado en la distinta lectura de la derecha y de la izquierda de las exigencias de los principios de libertad e igualdad. Pero lo que hoy predomina en nuestro mundo occidental es una determinada lectura de la libertad que pretende ignorar

el contenido esencial de la igualdad. La nueva derecha ha sucumbido así a los cantos de sirena del discurso neoliberal en educación.

LA IDEA DE LOS MERCADOS: LA NUEVA DERECHA Y LA EDUCACIÓN

La historia del neoliberalismo se remonta a dos fechas y acontecimientos distintos, aunque relacionados entre sí: por una parte, un texto que hoy podemos considerar básico para la comprensión de este nuevo discurso, *Camino de servidumbre*, obra de Hayek, publicada en 1944; por otra, una reunión fundacional, convocada por Hayek en 1947 en Mont Pelerin (Suiza), a la que acudieron personalidades tan notables hoy como Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, etc. De allí salió una nueva asociación destinada a combatir las ideas entonces triunfantes del keynesianismo y del flamante Estado de bienestar. Las ideas esenciales de carácter neoliberal estaban ya allí: la intervención del Estado hace peligrar la eficacia del mercado; la igualdad de oportunidades pone en riesgo la libertad de los ciudadanos; el incremento del gasto público de carácter social desequilibra la estabilidad económica, etc. Reconozcamos de entrada el coraje intelectual de este grupo de neoliberales que durante cerca de treinta años fue la voz que clamaba en el desierto de Occidente, un desierto que, sin embargo, era en realidad un floreciente oasis en medio de la pobreza del Tercer Mundo circundante. No obstante, la ocasión para este nuevo discurso llegó en los primeros años de la década del setenta.

13 La igualdad estuvo siempre presente en los padres fundadores del liberalismo político (Locke, Constant, Tocqueville...). Recuérdese, a este respecto, la tesis de Locke en el segundo capítulo de su segundo tratado sobre el gobierno civil: después de indicar que los hombres en el estado de naturaleza se encuentran en "un estado de completa libertad para ordenar sus actos", dirá que el estado de naturaleza "es también un estado de igualdad, dentro del que todo poder y toda jurisdicción son recíprocas [...], iguales entre ellos, sin subordinación ni sometimiento" (Locke, 1955, 29).

Las décadas del cincuenta y del sesenta fueron la época dorada del mundo occidental. En la del setenta, sin embargo, esta línea ascendente de crecimiento y desarrollo económicos quebró de un modo brusco y radical. Hubo varios factores, pero el principal acontecimiento tuvo lugar en 1973 con el inesperado aumento del petróleo —una elevación de precios de casi un 500%— y con la manifestación de un fenómeno hasta entonces desconocido, la llamada *estanflación*, es decir, la existencia de situaciones de estancamiento económico —los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pasaron de una tasa de aumento del Producto Interno Bruto (PIB) del 5% al crecimiento cero— junto con una fuerte inflación. La segunda crisis del petróleo, la de 1978, impuso definitivamente las tesis del monetarismo, la restricción del gasto público y el fin del keynesianismo. Al año siguiente, en 1979, los conservadores llegaban al poder en el Reino Unido de la mano de Margaret Thatcher y poco tiempo después lo hacía Reagan en Estados Unidos. Un nuevo paradigma, el neoliberalismo, iba a extenderse sobre el mundo occidental con fuertes aspiraciones hegemónicas.

En realidad, deberíamos hablar más bien de la “nueva derecha” o, si se quiere, del “thatcherismo”: tal fue la influencia de esta corriente británica en todo el mundo. Como Lawton y otros autores han señalado, el thatcherismo fue una mezcla de neoliberalismo y de neoconservadurismo, lo que no es “en modo alguno completamente compatible” (Lawton, 1994, 2). Y no lo es, aclara, porque no estamos ante una “nueva derecha monolítica”, sino ante una derecha que trata de hacer converger medios distintos, aunque los fines sean los mismos.

Los neoliberales son la derecha económica. Se basan en el *laissez faire*, hunden sus raíces en Adam Smith y su máximo exponente es Hayek: las necesidades humanas se resuelven satisfactoriamente por el libre juego del mer-

cado, desarrollado espontáneamente a lo largo de múltiples generaciones, y no por la intervención de los poderes públicos. De ahí que el neoliberalismo sea firme partidario del Estado mínimo, o lo que es lo mismo, de un Estado que, mediante el ejército y la policía, garantice el orden y la seguridad que el mercado necesita para desenvolverse. En el fondo de este discurso lo que late es una concepción optimista de la vida, la remembranza de una vieja fe, la creencia de que, persiguiendo los hombres su propio egoísmo, la *mano invisible* del mercado pondrá los intereses particulares al servicio del interés general, transformando de este modo un impulso egoísta en un bien público.

Los neoconservadores, en cambio, constituyen la derecha cultural. Partiendo de una concepción pesimista del hombre, hobbesiana, reclaman un Estado fuerte que sea capaz de hacer frente al mal, incluso para proteger al débil, imponiendo los viejos valores de orden, seguridad, buenas costumbres, tradición, etc. Su mejor exponente sería la obra de William Bennett, *The Book of Virtues*, aparecido en 1994 en Estados Unidos, uno de los libros más vendidos en el país. En dicho libro Bennett señala: “Hemos dejado de hacer lo correcto [y] hemos permitido un ataque a los modelos intelectuales y morales” (Citado por Apple, 1997, 187), por lo que defiende presentar a los niños una fábula moral con la finalidad de restablecer las “virtudes tradicionales”, o lo que es lo mismo, hacer énfasis en una determinada lectura del patriotismo, la honradez, los principios morales y el espíritu emprendedor.

¿Cómo se manifiestan estas ideologías en educación? Hasta el momento, intentando realizar una simbiosis entre ambas tendencias, de lo que el thatcherismo es una buena prueba al respecto. El ideal de los neoliberales sería la desaparición completa de la educación pública, la privatización total de la educación— ésta sería sólo un asunto privado, y no competencia de los gobiernos—: los padres tendrían entonces completa libertad para elegir entre

los diferentes centros privados la educación que prefirieran para sus hijos (libertad que no tendría en cuenta la capacidad de pago de cada uno). Obviamente, estamos ante una utopía que no ha podido llevarse a cabo en ningún país de los que han sido largamente gobernados por los neoliberales, sin duda porque dos siglos de educación pública han creado un fuerte valladar y una convicción arraigada en los ciudadanos acerca de su derecho a la educación (ningún gobierno se ha atrevido a realizar la utopía neoliberal en su estado puro). La realidad política, incluso en la Inglaterra de Thatcher o en los Estados Unidos de Reagan, ha sido la aceptación a regañadientes del sistema dual de educación, público y privado,¹⁴ alimentado por una fuerte tendencia a la privatización, que se manifiesta en la aspiración a implantar el cheque escolar y a pivotar toda la política educativa sobre la libre elección de centros. El cheque escolar, sin embargo, no ha podido ser objeto de generalización en ningún país (su elevado costo divide a la propia derecha neoliberal) y la libertad de elección de centro no se ha revelado hasta el momento como la panacea que resuelva todas las contradicciones de esta nueva política educativa.¹⁵

La línea neoconservadora parte de una concepción idealista del pasado en que, según ellos, se enseñaban en la escuela los valores tradicionales y, además, se daba una educación de calidad. Para esta ideología, la sociedad igualitaria buscada por el Estado de bien-

estar ha introducido la mediocridad en las escuelas, ha “igualado por abajo” y ha debilitado los valores que hacen fuerte a una nación. De ahí su insistencia en el deterioro de las humanidades¹⁶ y la necesidad de recuperar el currículo tradicional, especialmente de la historia y de la literatura nacionales, que encarna los viejos valores. De ahí también el discurso de la excelencia de la calidad a perseguir. De ahí, finalmente, la necesidad de un Estado fuerte, capaz de intervenir en la educación, de sustraerla del dominio de los profesores y de sus sindicatos y asociaciones, de configurar un nuevo currículo de acuerdo con los viejos valores y de exigirlo mediante el control del rendimiento de los escolares y de los propios centros docentes. Aunque aquí no es el mercado el que resuelve el problema, sino un Estado fuerte, esta tendencia ha logrado en la política práctica del thatcherismo introducir elementos importantes de su discurso ideológico: el currículo nacional, los exámenes nacionales, la evaluación de los centros, etc.

NUEVA IZQUIERDA Y NUEVA DERECHA ANTE LA EDUCACIÓN

Ante la preeminencia del discurso de la nueva derecha, que ha conseguido contaminar todo lo que toca —gobiernos, partidos, organizaciones internacionales, etc.—, la tentación de la izquierda, hoy devaluada y sin buenas reservas ideológicas, sería la de replegarse a

14 En la práctica política, la aceptación del sistema dual en la Inglaterra neoliberal ha consistido en adjudicar a la escuela pública la función subsidiaria de suministrar la educación básica a la mayoría de la población, mientras que la escuela privada provee de una enseñanza de calidad a la minoría rectora.

15 Se pensaba que al poder elegir los padres la mejor educación impartida por los centros docentes, éstos verían aumentada su “clientela” y los “malos centros” tendrían que cerrar, consiguiéndose de este modo la calidad de todo el sistema. La realidad ha evidenciado que, en el caso inglés, los “malos centros” no han cerrado, las desigualdades educativas han aumentado y la educación pública ha sufrido un notable deterioro. Otros estudios han demostrado también que los padres eligen un centro no en atención a la supuesta calidad de educación que allí se imparte, sino por razones de proximidad domiciliaria y, sobre todo, por las mejores expectativas sociales que esperan conseguir para sus hijos.

16 Sin entrar ahora en este debate, tan actual en la España de hoy, no está de más recordar que tanto en nuestro legado griego como en el espíritu renacentista la ciencia ocupa un lugar central dentro de las humanidades clásicas.

sus cuarteles de invierno y tratar de reelaborar un nuevo discurso basado sólo en la igualdad. Sin embargo, eso sería renunciar a la rica tradición dual de nuestra cultura política occidental. En mi opinión, la izquierda, española y europea, debe hacer una relectura de los principios fundamentales que informan nuestras democracias: la libertad y la igualdad, unidas por las exigencias de la solidaridad. A estos tres grandes principios habría que añadir un cuarto, que ha sido consustancial a la izquierda europea: el principio de la justicia.

La lectura de la libertad de la izquierda sería una interpretación basada en la vertiente pública de la educación, que no excluyera sino que hiciera suya también los aspectos privados relativos a la libertad de creación de los centros docentes y a la libertad de los padres de elegir la formación de sus hijos, libertades que protegen a las personas y a los diversos grupos sociales, pero que no pueden ser absolutas ni excluyentes. Pero una lectura de la vertiente pública del principio de libertad en educación significa, sobre todo, que hay que acentuar aquellos aspectos que inciden en la educación para la libertad, es decir, para el ejercicio de las libertades civiles, lo que convencionalmente se entiende hoy como *libertad negativa*, recuperando así la mejor tradición liberal encaminada a defender a la persona de la larga sombra del Estado (y también de la omnipotencia de los poderosos grupos sociales y económicos hoy existentes). Mas con ser un fin noble, no basta: es preciso educar también para el ejercicio de la libertad política, entrando así en estrecho contacto con el principio de igualdad. Ello supone dar un paso decidido en el amplio terreno de la formación de ciudadanos, aspecto éste absolutamente olvidado por el neoliberalismo y no suficientemente atendido por la izquierda actual.

El ideal de la ciudadanía brota de la igualdad, que es el principio que inspira el Estado democrático, caracterizado porque la soberanía

reside en el cuerpo político, integrado por *todos*. Como ha afirmado Robert Moore en el prefacio a la nueva edición en español de la famosa conferencia de Marshall, para la nueva derecha

[...]la idea de ciudadanía es uno de tantos dislates progresistas que sólo sirven para calentar los cascos de la gente respecto al espacio social que ocupa, y para que los súbditos acaben por creer que no son sólo eso, súbditos obligados a dejarse gobernar sino también personas dotadas de derechos. La nueva derecha se arrepiente de las Revoluciones Francesas y Americana, las dos grandes defensoras de la ciudadanía; y se arrepiente también del liberalismo, al que considera aún más peligroso que el marxismo porque, a su parecer, se trata de un disparate mucho menos evidente, que aporta ideas tan atractivas como la libertad individual y los derechos civiles (Marshall y Bottomore, 1998, 9-10).

La crítica apunta a una distinción, cada vez más necesaria, entre el liberalismo político y el liberalismo económico. La nueva derecha trata de disminuir al máximo el liberalismo político y privilegiar sin medida, de entre todas las libertades públicas, la libertad económica (que, por otra parte, hoy nadie niega).

Si la ciudadanía no aparece nunca en el discurso de la nueva derecha es porque sobre ella se sustenta hoy algo tan criticado por el nuevo discurso como los derechos sociales, derechos que han sido denunciados como parte fundamental de una "cultura de la dependencia", debilitadora de la llamada *sociedad civil*. Frente a este cuerpo de derechos sociales, tan duramente conseguido en siglo y medio de luchas sociales y políticas, el nuevo discurso pretende imponer una "cultura de la empresa", una cultura de la que Bottomore, haciendo un análisis y una actualización de la conferencia de Marshall cincuenta años después, ha dicho: en esta nueva cultura

los individuos se aseguran su bienestar a título particular, gracias a su propio esfuerzo, y el Esta-

do (o la caridad privada) limita su papel a proporcionar alguna ayuda a los que, por una u otra razón, son incapaces de salir adelante por sí mismos (107-108).¹⁷

El resultado final es la exaltación del individualismo más asocial. La persona se convierte en una mónada aislada en el universo: no sólo se pierde la concepción de los derechos sociales como atributo esencial de la ciudadanía, sino que se socava también la siempre lenta construcción del reino de la solidaridad, abriendo paso a la privatización de los servicios públicos, a la aparición de una nueva categoría social, los ciudadanos de segunda o, lo que es peor aún, a la formación de un nuevo lumpemproleta-riado constituido por los excluidos de la nueva sociedad (inmigrantes, minorías étnicas, parados de larga duración, marginados, etc.).

El discurso de la nueva derecha en educación omite, como no podía ser menos, un aspecto crucial: la consideración de la educación como un derecho social. Su meta nos devuelve a un pasado que creíamos completamente superado: la educación como algo predominantemente privado, caracterizado ahora como un bien de mercado sometido a las leyes de la oferta y la demanda. Con ello se desintegra la concepción de la educación como un derecho social, arduamente conquistado. El paso siguiente es la sustitución de una sociedad de ciudadanos por una sociedad de consumidores, el reemplazo de una lógica democrática por otra de carácter económico o economicista. La razón política cede su lugar a la razón económica: "el ciudadano se retira a la pasividad de su vida privada" (Vega, 1998, 16-17).

El principio democrático, que informa la sociedad de los ciudadanos, no se limita, como

a veces se ha dicho, a la simple elección de los gobernantes, ni siquiera a los necesarios mecanismos de control del poder. El principio liberal no se reduce, como se pretende, a la libertad económica. La confluencia de ambos principios en lo que la Constitución española denomina el *Estado social y democrático de derecho* exige consensos básicos pero también políticas activas en las que, desde perspectivas diferentes, se enfatizan los principios de libertad y de igualdad, respetando en todo momento las exigencias básicas de los derechos de libertad y de los derechos de igualdad, estableciendo entre ambos el ancho puente de la solidaridad. La educación no es, pues, un territorio exento, un espacio exclusivamente privado alejado de la política. La educación, para la sensibilidad moderna no contaminada por el discurso de la nueva derecha, sigue siendo sobre todo una cuestión de justicia. Como ha afirmado Bobbio,

[...]para que reine la armonía en el universo o en la civitas son necesarias dos cosas: que cada una de las partes [del todo] tenga asignado el lugar propio que le corresponde, lo cual es la aplicación del principio suum cuique tribuere, máxima expresión de la justicia como igualdad; y que, una vez que a cada parte le ha sido asignado el lugar propio, el equilibrio alcanzado sea mantenido por normas universalmente respetadas (Bobbio, 1993, 57-58).

Recapitulemos. En el discurso neoliberal el principio democrático ocupa un escaso lugar. Lo mismo sucede con la igualdad que lo sustenta. No es casual, pues, que en esta nueva ideología se omita la consideración de la educación como un derecho social. Como tampoco es casual que en este discurso falte siempre un término, un concepto, un principio heredado de la Ilustración que, desde su nacimiento mismo, está muy ligado con la educación: la emancipación del ser humano.

17 El Estado de bienestar se transmuta así en Estado de beneficencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPLE, Michael W, 1997, "Política educativa y programa conservador en Estados Unidos", *Revista de Educación*, N.º 313, (may.-ag.).
- ARTOLA, Miguel, 1994, *Los derechos del hombre*, Madrid, Alianza del Prado.
- BATTAGLIA, Felice, 1966, *Estudios de teoría del Estado*, Madrid, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia.
- BOBBIO, Norberto, 1993, *El tiempo de los derechos*, 1991, Madrid, Sistema.
- _____, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós e ICE de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio, 2000, "Constitución y educación (Los derechos y libertades del ámbito educativo a los veinte años de vigencia de la Constitución de 1978)", en: TRUJILLO, G.; LÓPEZ GUERRA, L. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P, dirs., *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CAMPS, Victoria, 1994, "La igualdad y la libertad", en: VALCARCEL, Amelia, comp., *El concepto de igualdad*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias.
- Colección legislativa de España*, 1901, tomo 10, vol. 3, Madrid.
- CONSTANT, Benjamín, 1989, *Escritos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- DEL POZO ANDRÉS, María del Mar, 2000, *Currículum e identidad nacional. Regeneracionismos, nacionalismos y escuela pública (1890-1939)*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- DIGUIT, L. et al., 1952, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 7.ª ed., París, Librairie Général de Droit et de Jurisprudente.
- ESTEBAN, Jorge de, 1977, *Constituciones españolas y extranjeras*, vol. 2, Madrid, Taurus.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, 1994, *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Madrid, Alianza.
- HUSEN, Torsten, 1988, *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*, Madrid, Paidós-MEC.
- LANDES, David S., 1999, *La riqueza y la pobreza de las naciones. Por qué algunas son tan ricas y otras tan pobres*, Barcelona, Crítica.
- LAWTON, Denis, 1994, *Education and Politics in the 1990s. Conflict or Consensus?* London, The Palmer Press.
- LOCKE, J., 1955, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar.
- MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, Tom, 1998, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza.
- PALMER, R. R., 1985, *The Improvement of Humanity. Education and the French Revolution*, Princeton, Princeton University Press.
- PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, 2002, "Educación y libertad", en: TORREBLANCA, José, coord., *Los fines de la educación*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- SARTORI, Giovanni, 1992, *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza.
- TENA RAMÍREZ, F., 1980, *Leyes fundamentales de México, 1808-1979*, 7.ª ed., México, Porrúa.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, 1963, *La democracia en América*, 2.ª ed., México, Fondo de Cultura Económica.

TOURAINÉ, Alain, 1994, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Temas de Hoy.

VALCARCEL, Amelia, 1993, *Del miedo a la igualdad*, Barcelona, Crítica.

VEGA, Pedro de, 1998, "Mundialización y derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual", *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), N.º 100, (abr.-jun.).

REFERENCIA

PUELLES BENÍTEZ, Manuel de, "Educación, igualdad, mercados y democracia", *Revista Educación y Pedagogía*, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, Vol. XVI, N.º 38, (enero-abril), 2004, pp. 29-48.

Original recibido: mayo 2004

Aceptado: mayo 2004

Se autoriza la reproducción del artículo citando la fuente y los créditos de los autores.