

PEDAGOGIA SOCIOPOLITICA

por JUAN ESCÁMEZ SÁNCHEZ, ANTONIO PETRUS ROTGER y
ANTONIO MUÑOZ SEDANO

*Universidad de Valencia, Universidad Central de Barcelona,
Universidad Complutense de Madrid*

1. Conceptualizaciones de la pedagogía sociopolítica

Parece ser que, entre nosotros, se ha alcanzado un cierto acuerdo sobre lo que sea la teoría pedagógica: un conjunto de proposiciones, razonablemente fundamentadas, sobre la producción de nuevos hechos educativos. Desde esta perspectiva, la preocupación fundamental de la investigación pedagógica se centra en formular proposiciones normativas sobre cómo conducir los procesos para mejorar los hechos educativos, y en la comprobación empírica de la existencia de esa mejora. La teoría pedagógica encontrará su validez o falsación. Sin embargo, lo que sea la «pedagogía sociopolítica» no ha alcanzado tal grado de consenso; podríamos formularla así: un conjunto de proposiciones, razonablemente fundamentadas, sobre cómo legislar y administrar el sistema educativo para conseguir una sociedad más educada. Una definición «nominal» de tal tipo nos produce una alta insatisfacción, así como el convencimiento de que no es útil. Quizás convendría cambiar el título del trabajo, pero tampoco encontramos otro más satisfactorio. Nos decidimos por la exposición de diversas conceptualizaciones de lo que sea la pedagogía sociopolítica, ya que consideramos que todas, y cada una de ellas, presentan aportaciones de interés y, de un modo u otro, están presentes en orientaciones importantes que tratan de la relación entre educación y política.

La pedagogía sociopolítica como explicitación y análisis de los supuestos ideológicos que rigen la praxis de una determinada política educativa. Parece fácilmente constatable que una determinada ideología

política, cuando alcanza el poder, favorece a la educación pública frente a la privada, o viceversa, atiende preferentemente unos niveles educativos, concede créditos a unas líneas de investigación, establece unos concretos sistemas de selección del profesorado, favorece unos concretos métodos y programas pedagógicos, determina los fines que han de ser alcanzados en cada uno de los niveles y en el sistema educativo. Una ideología política puede ser más o menos tolerante con las otras ideologías pero, cuando detenta el poder, su concepción de la sociedad y del hombre se concreta en recomendaciones, decretos y leyes que plasman un tipo de educación y no otro. El desvelar los supuestos ideológicos y analizar las consecuencias educativas puede ser de un alto interés.

La pedagogía sociopolítica como explicitación y análisis de la estructura política de un Estado y sus repercusiones en la educación. El que un Estado sea centralista, de las autonomías, federado o descentralizado en el que las funciones sociales, como la educación, sean detenidas por las comunidades locales, tiene una fuerte incidencia, según sea su estructura, en el sistema educativo. Podemos observar que el Estado de las autonomías ha tenido consecuencias importantes en la aparición de determinados ámbitos disciplinares, la movilidad y selección del profesorado, el aprendizaje y potenciación de lenguas propias, los contenidos que se imparten y las políticas presupuestarias que se generan.

La pedagogía sociopolítica como investigación de los factores demográficos, económicos, culturales y científico-técnicos que condicionarán una determinada política educativa. Con frecuencia los análisis sobre política y educación, ideología y educación, poder y educación, caen en reduccionismos locales que provocan afirmaciones que debieran ser matizadas. La política educativa de un determinado país está condicionada por los factores anteriormente reseñados de modo que sólo en parte pudiera ser de otra manera; a su vez, la interdependencia económica y tecnológica entre unos países y otros obliga a políticas conjuntas que difícilmente permiten desviaciones relevantes.

Es un hecho, conocido por todos, que el descenso de natalidad en los países desarrollados produce una disminución de necesidades en instituciones y personal de los niveles educativos básicos, mientras el aumento de la población adulta conduce, cada vez con mayor urgencia, a plantear el tema de la educación permanente. La urbanización acelerada de la población intensifica el carácter «ciudadano» de los programas escolares en detrimento de los intereses del niño rural; la urbanización hace la educación cada vez más costosa, debido al incremento de los precios del suelo, y plantea dificultades graves para una plani-

ficación de necesidades por los fuertes contingentes de inmigración, así como la necesidad de atender, en los programas escolares, a la cultura de los países o regiones de procedencia. En los países en vías de desarrollo, la explosión demográfica plantea graves cuestiones de alfabetización por lo que están obligadas sus políticas educativas a una atención cuantitativa más que cualitativa.

Se ha detectado, después de la explosión inversora en educación durante las décadas del 50 y 60, un débil crecimiento, cuando no una disminución, en los presupuestos educativos de los gobiernos, por lo que, con frecuencia, se ha optado por buscar nuevas fuentes de recursos, a la misma vez que, cada vez más, el sistema educativo está obligado a seguir la estructura del empleo; esto obliga a una reorganización de los sistemas educativos que permitan una alternancia, cada vez más frecuente, entre períodos de estudios y trabajo. En los países desarrollados se presta más atención a la calidad y a la eficacia de la enseñanza, usando una tecnología moderna y avanzados métodos de aprendizaje; por otra parte, la autoinstrucción, el incremento de autonomía y la creatividad parecen ser requisitos de una economía avanzada. Los condicionamientos económicos, y la consideración de la educación como factor para el desarrollo económico, genera una minusvaloración de los títulos en favor de otros criterios de selección para ocupar un empleo; esta dinámica conlleva la desinstitucionalización de la educación, en el sentido de potenciar la educación no formal, que permita atender con más agilidad a las necesidades sociales; las empresas y otros organismos tienen sus propios sistemas de educación, a la misma vez que se observa una cierta tendencia, en países altamente desarrollados, de educar a los niños en los propios hogares.

El desarrollo científico-tecnológico es un factor altamente condicionante de la política educativa. Así, el desarrollo acelerado de nuevas ramas del conocimiento, como su aplicación, exigen: a) una revisión y adaptación de los currícula educativos a los nuevos conocimientos; b) una colaboración interdisciplinar ante la dispersión del saber; c) generar constantes sistemas de readaptación y formación para no quedar desfasados ante los avances científico-tecnológicos. Por otra parte, el desarrollo científico-tecnológico requiere nuevos planteamientos educativos como la consideración de la educación como un medio de desarrollar la consciencia y no únicamente como un instrumento de entrenamiento y adoctrinamiento, es decir, exige centrar la educación en la adquisición de actitudes apropiadas hacia el conocimiento, en actitudes y desarrollo moral que garanticen el dominio del conocimiento y su adecuada utilización. El necesario cambio actitudinal para la conservación de la naturaleza y para la anticipación de los posibles efectos del impacto tecnológico es uno de los ejemplos más tangibles.

Por su parte, el desarrollo tecnológico tiene sus consecuencias en la política educativa. Las grandes presiones de las empresas informáticas y telemáticas, la oferta de empleos altamente especializados, la modernización de una sociedad que desee contar en la comunidad de naciones, las posibilidades que ofrecen las tecnologías para la información y para ciertos aprendizajes son vectores condicionantes de la política educativa de los gobiernos actuales. La utilización de nuevas tecnologías en la educación, en los países más desarrollados, está siendo cada vez más frecuente en la enseñanza superior, en la educación de adultos, en la formación de los docentes y en la educación no formal; de forma más pausada, pero constante, tienen progresiva influencia en las enseñanzas medias y básicas. El desarrollo científico-tecnológico está evidenciando, por último, que la riqueza de un país no está en sus materias primas ni en su potencial industrial, sino en el hombre, en su materia gris, en su capacidad; esto obliga a una nueva política educativa que potencie el aprendizaje por uno mismo, la búsqueda técnica de la información y la solución creativa a los problemas con los que la persona de nuestro tiempo se encuentra.

Los cambios culturales son otro factor condicionante de la política educativa. Hagamos referencia a dos de los más representativos. El reconocimiento social de los derechos de la mujer está rompiendo caducos moldes que obligan a un replanteamiento general de las políticas educativas que se estaban realizando. Es suficiente, como muestra, su acceso a la carrera militar que tantas convulsiones ha originado en algunos países, sin contar con las tensiones originadas en otros estamentos cívicos, así como su entrada masiva en el sistema educativo. El acceso de la mujer tiene incidencia, además, en todos los niveles de educación y en el replanteamiento general de la política social. Por otra parte, la irrupción crítica de la juventud, a partir del 68, con su contestación al sistema establecido y el surgimiento de subculturas, más o menos marginales, ha incidido notablemente en la política educativa; en efecto, la participación en las instituciones escolares, el repudio a los sistemas autoritarios, la atención a sus específicos intereses obligan a diseños de nuevas políticas educativas. Los valores sociales, regresivos en la juventud, parecen ser: a) la competitividad; b) el chovinismo; c) las virtudes domésticas; d) el amor propio; e) la titulitis; f) la seguridad económica individual; g) la propiedad privada; h) la confianza en el progreso y el optimismo radical. Los valores en ascenso parecen ser: a) sentido de la colectividad; b) actitud favorable a la humanidad; c) creatividad y movilidad intelectual; d) pertenencia a un grupo; e) movilidad profesional y búsqueda de nuevas experiencias de la vida; f) sentido de la responsabilidad en el conjunto social; g)

justicia social y servicio público; h) búsqueda de nuevos valores estéticos.

La pedagogía sociopolítica como análisis de la correlación entre cambios sociopolíticos y cambios educativos. La pedagogía socio-política, desde esta perspectiva, puede atender a una doble dimensión: a) por una parte, qué cambios socio-políticos están incidiendo en la política educativa; b) por otra, qué hacer en la política educativa para responder adecuadamente a esos cambios socio-políticos. Respecto al primer caso, podemos observar una tensión dialéctica entre la constitución de grandes comunidades continentales y mundiales (Comunidades Europeas y Parlamento Europeo, Comunidad Africana Oriental, Unión Económica y Aduanera de Africa Central, Organización de Estados Iberoamericanos, Organización de Países Arabes, Unesco, etc.) y la vuelta a las fuentes, valorando la identidad cultural de cada pueblo y, por lo tanto, una tendencia a la fragmentación y a la descentralización en la toma de decisiones políticas. La armonización de políticas educativas de los diferentes Estados es un hecho, puesto que así lo exigen la validez de los títulos, la financiación de líneas de investigación supranacionales, la concurrencia de los miembros de un Estado a los centros educativos de otro Estado; pero la atención a la peculiaridad de cada país y comunidad también son exigidos por los miembros de esa comunidad. Si a lo anterior añadimos que el acceso de la mujer al mundo del trabajo implica una evolución en la estructura familiar, que obliga a la escuela a jugar un papel, cada vez más importante, en la socialización de los niños y en la transmisión de las normas y valores peculiares de un pueblo, la política que se diseñe para la educación tiene que ser replanteada para responder a esos, con frecuencia, conflictivos intereses.

La pedagogía socio-política entendida como propuestas o modelos técnico-profesionales sobre educación que son asumidos, o pueden ser asumidos, por los detentadores del poder político en una concreta sociedad. Con frecuencia, los políticos acuden a «expertos», más o menos afines, para que diseñen modelos, evacúen informes, o analicen situaciones educativas que sirvan de orientación y justificación de las líneas marcadas por la administración. En algún caso nos encontramos que autores eminentes han sabido captar, en sus escritos, la especial ideosincrasia de un pueblo o de una sociedad, y sus teorías se han convertido en las bases sustentadoras de la política educativa de un determinado gobierno o de un concreto Estado. En ambos sentidos, los modelos pedagógicos diseñados se convierten en arquetipos de organización educativa asumidos por el poder político.

La pedagogía sociopolítica conceptualizada como propuestas sobre qué educación convenga realizar para construir un tipo valioso de so-

ciudad. Desde esta perspectiva se considera a la pedagogía, y su praxis educativa, como una variable independiente en la construcción de un tipo de sociedad. Ciertamente que el sistema educativo es un subsistema del sistema social pero es una tradición pedagógica, de los griegos hasta nuestros días, que la función del sistema educativo no es la de condicionar para un conformismo el medio social vigente o a una ideología del Estado, sino la de promocionar a personas capaces de vivir y comprometerse en la construcción de una sociedad más humana. El compromiso con los derechos fundamentales de la persona obligará a una enseñanza crítica de los valores imperantes y a una lucha por la libertad y la justicia en la sociedad en la que se vive y, especialmente, en las instituciones educativas.

La pedagogía socio-política como instrumento de liberación. Para esta concepción la función de la reflexión pedagógica es denunciar las condiciones de opresión de los sistemas políticos imperantes, de los que la política educativa es una concreción. Consideran los defensores de esta opción que las instituciones educativas están organizadas no sólo para enseñar conocimientos, «objetivos» según la élite dominante, sino también para ayudar, en último término, en la producción del conocimiento técnico-administrativo preciso, entre otras cosas, para expandir mercados, controlar la producción, el trabajo, las personas; para comprometerse en la investigación necesaria y básica para el desarrollo económico, y para crear las necesidades «artificialmente» extendidas entre la población. La política educativa, y la pedagogía que sigue sus dictados, diseñan una escuela que aparenta responder a las necesidades sociales cuando la verdad es que vela por los intereses de las élites dominantes que, con frecuencia, entran en contradicción con las necesidades personales de los agentes de la educación. Así la escuela se ha convertido en un sistema de control y los diseños curriculares en formas, técnicamente organizadas, de ejercer ese control. La función de una auténtica pedagogía sociopolítica consistirá en desvelar las trampas con las que se presenta el sistema educativo. Para ello es necesario que el proceso de enseñanza se origine a partir de un diálogo crítico entre profesores y alumnos en el que determinen si su actividad escolar enriquece a unos y otros; no se pueden imponer contenidos instructivos ni valores, sino que serán los propios educandos quienes decidirán, por ellos mismos, lo que estiman de la vida y así desarrollarán su autonomía y responsabilidad moral. Esta vida democrática en la escuela hay que llevarla fuera del recinto escolar con el compromiso del cambio social. La función de la pedagogía sociopolítica, así concebida, no sólo es de denuncia, sino de elaboración de métodos y contenidos educativos que sean propuestas concretas para un modelo social alternativo al existente.

2. Una propuesta: la pedagogía sociopolítica como eficacia

2.1. Pedagogía, política social y planificación social

La eficacia, entendida como logro de un efecto deseado, está íntimamente relacionada con el nivel de conocimiento que se posea del objeto respecto al cual se pretende aplicar esa «relación praxiológica entre objetivos y acciones pertinentes».

En este sentido creemos que la eficacia pedagógica será, en parte, el resultado del conocimiento científico que se posea de la educación, así como de la capacidad de diseñar u organizar correctamente los distintos elementos que intervienen dentro de una determinada realidad educativa.

Ahora bien, hablar de «eficacia pedagógica» sin más puede resultar ambiguo porque, como concepto aislado, deviene en una abstracción. Sólo cabe referirnos a la eficacia pedagógica dentro del contexto de una estructura sociológica más amplia: la de una determinada política educativa. Siendo la política educativa el conjunto de principios, objetivos y fines orientadores de la acción educativa, ya sea a nivel macro o microsociológico, es obvio que la eficacia pedagógica vendrá dada, en gran medida, por las directrices de política social dentro de la cual la enmarquemos.

Entendemos la política social «como la intervención sobre una determinada realidad sociológica mediante una coordinada asignación de recursos a fin de posibilitar un aumento en el bienestar del conjunto de la población». Convencidos de que es sociológicamente constatable que la desigualdad es un componente estructural de toda sociedad, damos por supuesto también que toda convivencia social genera un conflicto de intereses, privilegios y desequilibrios.

Ante ese conflicto de intereses pueden adoptarse diversas fórmulas, pero se evidencia que cuando una de ellas beneficia a un grupo, éste tiende a perpetuarla, incluso cuando su aplicación pueda suponer ir en contra o perjudicar los legítimos derechos de otros colectivos. Será función, pues, de la política social evitar las situaciones que vayan en detrimento de los principios de igualdad y justo equilibrio social (R. Franco, 1981). Sólo un análisis simplista del problema de las desigualdades sociales puede hacernos pensar que una certera política social es, por sí misma, capaz de superar todo desequilibrio sociológico; como erróneo nos parece, asimismo, suponer que la sociedad del bienestar es el resultado automático de un crecimiento económico. La política social, como estrategia, no asegura la eficacia de su aplicación, por lo menos desde el punto de vista de justicia social, ya que en no pocas ocasiones responde a objetivos regresivos, o a dudosos intereses de grupo.

La política social se ha visto constantemente determinada por las grandes corrientes de pensamiento, así como por las circunstanciales necesidades y aspiraciones de cada colectividad. De ahí que con frecuencia los conceptos de eficacia pedagógica y política educativa sean objeto de planteamientos más coyunturales que científicos. En este sentido resulta altamente ilustrativo el hecho de que fuera a partir del siglo pasado cuando se desarrollara el enfoque científico de la «política social», naciera la psicopedagogía social y aumentaran considerablemente las reivindicaciones de dignidad, derechos y educación para la totalidad de los ciudadanos. El desarrollo capitalista contribuyó así a que se intentaran paliar las situaciones de discriminación social existentes, aunque fuera a través de una dudosa fórmula de política social «asistencial» o de «beneficiencia», postura ésta frecuentemente enfatizada también en muchos de nuestros planteamientos pedagógicos.

Sin entrar en el estudio del papel del aparato estatal en los diferentes sistemas de políticas sociales, está claro que no es frecuente hallar políticas pedagógico-sociales que pretendan alterar el esquema ideológico imperante. Reduciendo nuestro análisis a la ideología del liberalismo imperante en nuestras sociedades, diremos que ni la postura del «liberalismo económico» (Milton Friedmann, 1980), ni el «liberalismo político» nos parecen satisfactorios.

La primera, el liberalismo económico, porque ante el peligro (real por otro lado) de un aumento del poder del Estado, defiende una política social reforzadora del sistema de mercado, alejándose de todo planteamiento que pueda entrar en competencia con el mismo. Su dudosa fe en la «inversión en recursos humanos» no asegura, creemos, que el mero principio de «mercado» sea capaz de eliminar la pobreza y los consiguientes problemas de ella derivados. Aunque nos parezca arriesgado que el Estado aumente su participación en todos los aspectos de la vida social, consideramos positivo que la política, la planificación social y la pedagogía defiendan una estrategia redistributiva, y devengan en factores modificadores de las negativas situaciones derivadas de una economía de mercado. Una política social redistributiva no tiene que ser, creemos nosotros, el «camino de servidumbre», como diría E. Von Hayer (1976), uno de los más significados exponentes de esta postura liberal económica.

El liberalismo político ve en la política social un factor aglutinador de los distintos intereses existentes en una sociedad con variedad de grupos. La política social se convertirá así en un superador de los supuestos intereses de clase, máxime en una sociedad tan altamente tecnificada como la nuestra. Los desajustes sociales, las situaciones de desempleo, la reconversión industrial y profesional, etc., serán situa-

ciones menos problemáticas gracias a las políticas sociales, que deventrán, en no pocas ocasiones, en factores de «pacificación social».

Désde este planteamiento no parece extraño que algunos autores vean en las políticas sociales benefactoras un recurso para que un sector de la población, cada vez más numeroso, opte por renunciar al trabajo como medio para obtener los recursos económicos, solicitando a la sociedad que, en aplicación del principio de necesidad elemental, le cubra sus necesidades primarias. Este hecho se hace más patente y gravoso en las actuales circunstancias, en que la aplicación de la reconversión industrial, al margen de toda planificación social, ha producido un notable aumento de las tasas de paro, y una no menos preocupante «descapitalización» de los Estados, que se ven impotentes para dotar a la sociedad de sus «derechos sociales».

La planificación social, derivación y consecuencia de la política social, parece que debiera estar íntimamente relacionada con la idea de cambio y de progreso social (Mannheim, 1953). No obstante, para algunos, la idea fundamentante de la política de planificación social será lograr una adaptación al sistema sociológico existente, optimizando al máximo sus estructuras y procurando evitar las negativas consecuencias que toda convivencia social comporta. Otros, por el contrario, buscarán que la planificación social responda a un deseo último de modificar las estructuras sociales imperantes, con el consiguiente deseo de una nueva y mejor organización sociológica.

Nosotros, dentro del análisis de eficacia pedagógica del que partíamos, vemos en la planificación social una función más: orientar el discurso político que subyace en toda pedagogía social. A través de la planificación se descubren la bondad e inconvenientes de una determinada política social, poniendo en evidencia cuáles son los problemas fundamentales de una sociedad, así como la eficacia de unas determinadas medidas. Los costos, beneficios, rentabilidad, modelos, prioridades, etc., son la esencia del debate que la planificación debe aportar a los encargados de la política social si éstos buscan, por encima de sus apriorismos ideológicos, la eficacia.

Sin embargo es frecuente observar que, a través de la planificación, el político social difunde su ideología y su peculiar idea de desarrollo, sirviendo, la planificación, para obtener ayudas internacionales, establecer convenios supranacionales, postergar los compromisos derivados de la necesidad de adoptar medidas no siempre rentables políticamente. Por encima de todo, la planificación sirve de eficaz recurso para movilizar y motivar el esfuerzo de algunos sectores de la población.

De todo lo anterior se desprende que una eficaz política y planificación social presupone que el diseñador de ambas parcelas sea una

persona con esmerada preparación técnica, económica y sociológica. Y en el caso de lo pedagógico, debe ser, además, un profundo conocedor de la realidad socio-educativa. Sólo con estos supuestos se podrá seleccionar eficazmente entre las diferentes posibilidades de acción. Planificación social presupone racionalidad, eficacia en la toma de decisiones; racionalidad que en manera alguna puede interpretarse como aplicación a una realidad «física», ya que nuestro objeto socio-educativo es un objeto de situación, cambiante, coyuntural. Un objeto que, paradójicamente, queremos conocer para cambiarlo, mejorarlo, optimizarlo, hacerlo, en suma, más eficaz.

Al ser lo educativo competencia y responsabilidad prioritaria de la política social, es frecuente observar cómo su planificación se realiza desde supuestos más ideológicos que pedagógicos, con el consiguiente riesgo de que se politice una función que, por definición, debe ser fundamentalmente científica. Aunque el problema es generalizable a toda situación educativa es en el ámbito de la educación social donde con mayor frecuencia se observa la politización de la función educativa. Es preciso, creemos, que la Pedagogía, principalmente la Pedagogía Sociopolítica adopte una actitud de claridad meridiana respecto a este problema. O acepta que se politice su función, como si se tratara de una consecuencia más de la estructura social vigente, o por el contrario, convencido de que no se puede relegar a un segundo término lo científico-profesional, intenta «pedagogizar al político» encargado del diseño de la política y planificación social. Decididamente optamos por la segunda estrategia o actitud, aunque no ignoramos y aceptamos que nuestro referente profesional es, queramos o no, el político, al que en no pocas ocasiones deberemos «sensibilizar educativamente» para que su actuación no sea meramente ideológica y sí más pedagógica. En espera de que los análisis del creciente peso de la acción del Estado en este campo orienten una legislación social más respetuosa con la sociedad necesitada y con los profesionales de la educación social, nosotros defendemos una pedagogización del político, principalmente con el afán de evitar que su planificación social sea una simple aplicación del diseño económico o un mero recurso de control social.

A la Pedagogía le corresponde tener en cuenta los aspectos educativos de la política social, definiendo con claridad y describiendo con precisión las correlaciones entre lo educativo y lo social. Con ello hará más efectiva la planificación social y contribuirá a evitar imprevistas consecuencias. Aunque el pedagogo no tenga que ser forzosamente un crítico, sí debe aportar los medios para la crítica y los datos para una mayor racionalización en lo que es de su competencia profesional: la educación.

2.2. *Pedagogía y conflictos sociales*

Desde la óptica de una política y planificación social, lo educativo adquiere cada día nuevos ámbitos de aplicación. La Pedagogía, creemos que afortunadamente, amplía paulatinamente los matices de su objeto científico, siendo lo socio-educativo una de las parcelas que más preocupan, últimamente, a la sociedad y al político, posiblemente porque el tratamiento pedagógico puede convertirse en un eficaz recurso frente a algunos conflictos sociales.

Como hemos indicado con anterioridad, detrás de la política social subyacen no pocos principios ideológicos orientadores de un determinado enfoque de las prestaciones sociales, entre las cuales se halla la educación social. El hecho de que los gobiernos den distintas respuestas a la demanda de recursos sociales es el resultado, en parte, de la función que se asigna al gasto social y a la ideología política dentro de la cual se desenvuelve cada uno de los gobiernos. Sin pretender ser exhaustivos, podemos referirnos a cinco perspectivas ideológicas desde las cuales se puede entender o planificar el gasto social educativo:

a) *El gasto social educativo como carga*: Cuando se piensa y defiende que el gasto social es un obstáculo para el crecimiento económico, es frecuente observar una reducción o limitación en los servicios sociales.

b) *El gasto social como inversión productiva*: Para algunos autores los servicios sociales no tienen por qué ser contabilizados como gastos sin más, sino que deben ser diseñados como factores de rentabilidad económica. Esta postura supone adoptar, frente al modelo de «beneficiencia» o «asistencia», la estrategia de «prevención de causas», gracias a la cual al incidir el servicio social sobre el origen del problema supondrá, a la larga, una reducción de la población necesitada de prestaciones sociales.

c) *El gasto social como factor de capital*: Sustentada por la «teoría del capital humano» defiende que lejos de perjudicar al crecimiento económico, la inversión en salud, higiene y educación es imprescindible incluso para el desarrollo económico de una sociedad.

d) *El gasto social como factor complementario*: Este enfoque defiende que desarrollo económico y desarrollo social deben ser paralelos e interdependientes. Las medidas económicas tienen implicaciones sociales y éstas las tienen en aquéllas.

e) *El gasto social como factor de control*: Para determinados planteamientos ideológicos, la inversión social debe buscar, prioritariamente, la estabilidad sociológica y el control de las tensiones que se puedan originar como consecuencia de los desajustes sociales. En este sentido

se priorizarán las dotaciones cuando surjan los conflictos, y se producirá una reducción del gasto cuando no haya crítica social o se observe una recesión económica.

Para nosotros la ideología política es un sistema de creencias, una estructura de valores, una óptica desde la cual se observa el mundo. Sin renunciar a las notables aportaciones que Marx, Durkheim, Scheler y Mannheim nos han legado respecto a las relaciones causales entre sistema ideológico y sistema socioeconómico, lo cierto es que hay épocas en las que las ideologías parecen no tener un especial atractivo, y las relaciones entre Estados o grupos no parecen seguir una pauta exclusivamente ideológica. Sin afirmar o negar el «crepúsculo de las ideologías», parece ser que, en nuestra órbita socioeconómica, los diseños ideológicos no son los factores decisivos de una estrategia pedagógica, ni tampoco de un determinado diseño de los gastos sociales, quizás porque en la actualidad la ideología no es ya aquel conjunto orgánico de dogmas inalterables constitutivos de un sistema dentro del cual el hombre trataba de entender el mundo, conservarlo o transformarlo.

Parece ser que a la ideología concebida como factor generador de las estrategias socio-educativas, cabe añadirle, en nuestra realidad sociológica, otra variable: el conflicto social. Sin entrar a analizar con detalle la teoría marxista de la permanencia de los conflictos en toda sociedad, o si el conflicto es el principal motor de la historia y de los cambios sociales, si nos parece interesante la aportación de Dahrendorf (1959) cuando defiende que el origen del conflicto social no es sólo la desigual distribución de la propiedad, sino más bien la desigual distribución de la autoridad entre las personas y entre los grupos.

Con claras reminiscencias weberianas, Dahrendorf afirma que la autoridad forma parte de la organización social, siendo ésta, teórica y prácticamente, inconcebible sin la autoridad y sin una distribución de la misma. Desde esta perspectiva nos parece que debe contemplarse también el problema de los conflictos sociales y la relación entre ideología política y Pedagogía. La dicotómica distribución de la autoridad y los grupos en conflicto son, a nuestro entender, junto a lo económico los factores explicativos de por qué respecto a lo pedagógico se aplican unas estrategias u otras.

A nosotros corresponde como profesionales de lo educativo adoptar las medidas conducentes para que no seamos espectadores pasivos dentro de ese conflicto de intereses y hacer que lo educativo se gestione también desde enfoques y supuestos elaborados por la autoridad científica de la Pedagogía. Renunciar a ello es tanto como abandonar la parcela de responsabilidad que frente a los conflictos sociales nos compete. Responsabilidad, por otro lado, que viene avalada por la autoridad

que nos es otorgada en justa recompensa o reciprocidad a la capacidad científica que respecto a la educación poseamos.

3. *Pedagogía sociopolítica y control social*

3.1. *Plurivalencia de la expresión «control social»*

El término «control», de reciente incorporación en el Diccionario de la Real Academia, a pesar de ser repetidamente combatido por los puristas, se ha convertido no sólo en una palabra de empleo generalizado en nuestro idioma, sino de uso internacional.

Dos son los ámbitos de significado de la palabra «control». Uno nos acerca a los términos comprobación, inspección, intervención, y otro nos recuerda los conceptos de autoridad, dirección, dominio, mando, regulación, o sea a «la limitación de la libertad o espontaneidad de una acción o fenómeno».

El «control» se nos presenta como operación conducente a eliminar piezas cuyas formas, dimensiones, composición o cualquier otra característica se distancian de los límites tolerados y proyectados. El «control» es hoy la expresión de cualquier actividad, función o sistema utilizado para eliminar aquellos elementos que, por alguno de sus aspectos o características, no reúnen las condiciones consideradas como óptimas o normales. La función del control es asegurar la consecución de los objetivos propuestos en una organización. Ese control incluye, habitualmente, el proceso en su conjunto, desde los condicionamientos —materiales y personales— hasta la fase de evaluación incluyendo la propia comunicación en el seno de la organización.

Aunque el concepto tiene una dilatada historia, parece ser que el término «control social» fue introducido por el sociólogo norteamericano L. F. Ward, en oposición al determinismo social. Ward concibe el control social como capacidad del hombre para controlar su propio destino en la sociedad. Posteriores reflexiones sociológicas han matizado la postura de este autor y han otorgado al «control social» una perspectiva menos optimista.

Talcott Parsons concibe el control social como la prevención de tendencias desviadas. Consiste en una serie de procesos mediante los cuales las tendencias desviadas pueden ser contrarrestadas, operándose así el deseado equilibrio adaptativo. Obsérvese que para este autor el control supondrá prevención de la desviación, el «forestalling», así como control de esa misma desviación en el caso de que se produzca. Ciertamente que no resulta fácil la separación de ambos tipos de control, pero con-

ceptualmente es ilustrativo el doble ámbito que abarcará, según Parsons, el control social.

Entendemos el «control social» como un conjunto de procedimientos utilizados por las sociedades a fin de que todos sus miembros observen aquellas normas de conducta consensuadas y consideradas como necesarias para conseguir un determinado orden social. Estos procedimientos abarcan no sólo medios de control coercitivos o coactivos basados en los recursos de la fuerza y la sanción, sino también medios más flexibles, más sutiles y persuasivos.

A partir de la década de esplendor y crisis económica de los 70, la Pedagogía Social ha sido objeto de numerosas reflexiones, críticas y demandas, algunas de ellas muy ligadas al tema del control social. Resumiendo diremos que aunque la Pedagogía Social sea conceptualmente un instrumento de progreso social, su objetivo es la mejora de la sociedad, puede devenir en un mecanismo de intervención y servir para ejercer un mayor control social.

3.2. La supervisión educativa: una dimensión del control social

La sociedad global en su conjunto siempre tiene un control sobre cada una de las instituciones que la componen. En sentido inverso cada una de las instituciones ejercen influencia en las demás y todas juntas controlan o dinamizan la sociedad global.

Las instituciones, incluidas las de control, son acordes con el modo de ser de la sociedad en su conjunto. No cabe, pues, entender plenamente una institución extrayéndola de la sociedad en la que surge y vive.

1.^a La primera conclusión, elemental pero básica, es que la institución de control ha de estar acorde con la sociedad de la que forma parte. De lo contrario, la propia sociedad le quitaría el ejercicio de control pasándolo a otra nueva institución o suprimiría dicha institución.

2.^a La supervisión educativa nace como función delegada del poder político, sea de nivel estatal, sea de nivel regional o local.

3.^a Por otro lado, los poderes políticos, al delegar una función, no precinden de la misma; incluso frecuentemente se reservan el derecho a ejercerla por otros medios y otras vías. Así, la creación de la supervisión educativa para la función de control no elimina el poder de las Juntas Locales o Provinciales para seguir ejerciendo también su control.

4.^a A medida que el control local es más fuerte, es menos necesario el control-vigilancia por parte de la supervisión educativa. En esta situa-

ción este órgano técnico puede incrementar su dedicación a funciones técnicas más cualificadas: evaluación y asesoramiento.

5.^a La centralización o autonomía del poder político es condicionante de la estructura y funciones de la supervisión.

6.^a La estructura del sistema escolar condiciona la estructura de la supervisión.

7.^a La evolución histórica de la supervisión puede dividirse en etapas o fases, conforme a la caracterización predominante de cada conjunto temporal, pero estas etapas se suceden, sin suprimir radicalmente los caracteres de la anterior, que superviven durante más o menos tiempo.

8.^a La evolución de la supervisión contemporánea se realiza conforme a dos vectores: la tecnificación y la democratización.

9.^a Se considera más avanzada en su grado de evolución la supervisión que se ha democratizado, que la supervisión autoritaria, al menos en la cultura occidental contemporánea.

10.^a Las sociedades democráticas ejercen control sobre la enseñanza. La función del control en sí no es antidemocrática, aunque suele ser vista como tal por los ciudadanos que sufren ese control.

11.^a La tecnificación del sistema social y del subsistema educativo obligan a la tecnificación de la supervisión educativa.

12.^a La evolución de la supervisión, en el vector de su tecnificación, ha sido dependiente de los avances científicos y tecnológicos.

14.^a La supervisión de la enseñanza superior no ha correspondido a los organismos permanentes de inspección, salvo en casos singulares.

15.^a La evolución de las funciones de la supervisión ha sido movida por cuatro factores interdependientes: la evolución del sistema político, la evolución y reformas del subsistema educativo, los avances científicos y tecnológicos y la política educativa.

3.2.1. *Análisis de las funciones de la supervisión educativa en la C.E.E.*

El estudio comparado aborda primeramente en cada uno de los doce países los aspectos siguientes:

- la estructura del sistema educativo,
- la administración educativa,
- la estructura de la inspección,
- las funciones de la inspección.

Mediante el análisis del contenido de las disposiciones legales y reglamentarias de los doce países, se identifican las funciones de la supervisión educativa.

Se adjunta el cuadro resumen final. La ponderación establecida es la siguiente:

— Valor máximo: 3. Cuando sea destacada la función como principal o definitiva de la supervisión.

— Valor intermedio: 2. Cuando viene expresada al estilo normal de las disposiciones legales.

— Valor secundario: 1. Cuando expresamente se relega o cuando es función de otro organismo, con el que haya de colaborar o participar la supervisión.

En España recogemos para este análisis sólo las funciones determinadas a nivel estatal por la Ley General de Educación de 1970.

En Gran Bretaña e Irlanda del Norte distinguimos entre funciones de los inspectores de su Majestad (H.M.I.) y de los inspectores dependientes de autoridades locales (L.E.A.).

FUNCIONES	PAISES C.E.E.											FR. ABSOLUTAS	FR. PONDERADAS		
	BÉLGICA	DINAMARCA	FRANCIA	G.BRET. H.M.I.	G.BRET. L.E.A.	GRECIA	HOLANDA	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	PORTUGAL			R.F. ALEMANA	ESPAÑA
CONTROL															
GENERAL	-	-	2	-	-	2	-	-	1	-	3	2	-	5	10
VIGILANCIA	2	-	-	-	-	2	2	2	-	2	2	2	2	8	16
EV. PROFS.	2	-	2	-	-	2	-	-	-	-	2	1	5	9	
EV. SISTEMA	2	-	2	2	2	-	2	-	2	-	2	1	9	17	
TOTAL													27	52	
ASESORAMIENTO															
GENERAL	-	2	2	2	2	2	2	-	2	-	-	2	-	8	13
PROFESOR	2	-	-	-	2	2	2	2	-	2	-	2	2	8	16
F. PROFS.	2	-	2	2	2	-	2	2	2	1	1	1	1	11	18
DO. CURRIC.	2	-	-	-	2	-	2	2	-	-	-	-	-	4	8
INNOVACION	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2	1	-	-	4	7
TOTAL													35	65	
ADMINISTRACION															
GENERAL	2	-	2	-	-	-	-	-	-	2	1	2	-	5	9
PLANIFIC.	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	-	2	1	4	5
DIRECCION	-	-	-	-	2	-	-	2	-	2	-	-	-	3	6
TRAMITAC.	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
TOTAL													13	22	
MEDIACION															
GENERAL	-	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4
INF. DESC.	2	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-	3	5
INF. ASC.	-	2	2	2	-	-	2	2	2	-	2	-	-	7	14
ARBITRAJE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0	0
TOTAL													12	23	
INVESTIGACION															
	-	-	2	2	2	-	-	-	1	2	-	-	2	6	11
TOTAL													83	173	

CUADRO COMPARATIVO DE FUNCIONES

(en % sobre frecuencias absolutas)

	AUTORES ESPAÑOLES	AUTORES U.S.A.	AUTORES VARIOS	AUTORES TOTAL	PAISES C.E.E.
CONTROL	32	12	29	27	29
ASESORAMIENTO	26	82	38	41	38
ADMINISTRACION	15	0	12	11	14
MEDIACION	23	0	19	17	13
INVESTIGACION	4*	6*	2*	4	6

(en % sobre frecuencias ponderadas)

CONTROL	39	11	31	30	30
ASESORAMIENTO	23	84	38	42	38
ADMINISTRACION	11	0	10	8	13
MEDIACION	23	0	19	17	13
INVESTIGACION	4	5	2*	3	6

(* no significativo al 5%)

3.2.2. *Los modelos de la supervisión educativa*

Diversos modelos teóricos han sido útiles para la definición de la supervisión educativa. Recogemos esquemáticamente algunos de ellos:

a) Modelos centrados en el control (Gómez Dacal, 1980 y 1986 y Rivas, 1984).

b) Modelos centrados en el asesoramiento. Pueden destacarse los siguientes:

— Modelos de orientación (Kyte, 1930; Mosher y Purpel, 1972; Bennington, 1965).

— Modelos de desarrollo del profesor (Glickman y Gordon, 1987) y del curriculum (Glickman, 1985).

— Modelos de innovación (Harris, 1985; Unruh y Turner, 1970).

c) Modelos centrados en la dirección. El modelo de supervisión como liderazgo democrático tuvo un gran auge desde los años 1930 como consecuencia de los estudios sobre liderazgo y sobre relaciones humanas (Wiles, 1950; Fransth, 1961; Bradfield, 1964; Wiles y Lovell, 1975).

d) Modelos centrados en la mediación. Definen la inspección como órgano mediador, cuya función es poner en contacto los dos órganos básicos de toma de decisiones, la escuela y la autoridad educativa, servir de canal que comunique las demandas sociales hacia la administración y los planes de la política educativa hacia la comunidad escolar. Unida a esta función principal de mediación, se sitúan las de control y asesoramiento (C.E.R.I.-O.C.D.E., 1983; Sánchez Miras, 1986). Se trata de modelos teóricos escasamente elaborados.

e) Modelos centrados en la función reguladora (D'Hainaut, 1980; Mélet, 1982 y Pauvert, 1986).

f) Modelos centrados en la participación del profesorado. Muy recientemente se han iniciado el movimiento de supervisión entre iguales o entre colegas (Alfonso, 1977 y 1986; Freeman, 1980; Tunner, 1987).

3.2.3. *Concepto estático y dinámico de la supervisión educativa*

La supervisión como profesión la entendemos como el organismo y/o las personas encargadas por la administración del control y/o del asesoramiento de los diversos agentes del sistema educativo y del proceso instructivo.

La función de supervisión consiste en la acción que se ejerce sobre los agentes del sistema educativo en orden al mantenimiento y mejora del mismo, tanto a nivel del sistema, como del propio proceso educativo realizado a nivel de aula.

La supervisión actualmente tanto en sus modelos teóricos como en su ejercicio profesional se halla anclada en el vector control. Es necesario avanzar en otro sentido.

En consecuencia, formulamos el concepto dinámico siguiente: *la supervisión educativa ha de ser un agente de innovación participativa y democrática del sistema escolar inserto en su entorno social, en orden a conseguir la mejora de la educación.*

Los principios claves de un modelo innovador de la supervisión educativa son:

- Democratización.
- Participación.
- Innovación.
- Equipo interdisciplinar.
- Inserción en la comunidad social.

Dirección del autor: Juan Escámez Sánchez, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, Departamento de Teoría de la Educación, Universidad de Valencia, avda. Blasco Ibáñez, 21, 46010 Valencia.

Fecha de la versión definitiva de este artículo: 20.II.1989.

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSO, R. J. (1977) Will peer supervision work?, *Educational Leadership*, 34, pp. 594-601.
- (1986) The unseen supervisor, citado por Villar, L. M. *Microsupervision* (Sevilla, Universidad).
- BENNINGTON, G. H. (1965) *Self-Acceptance change in Student Teachers as a Result of Student Centered University Supervision* (Oregon, University).
- BRADFIELD, L. E. (1968) *La función de la supervisión en la escuela primaria* (Buenos Aires, El Ateneo).
- CERI (OCDE) (1983) *Organización creativa en el ámbito escolar* (Madrid, Anaya).
- DAHRENDORF, R. (1959) *Class and Class Conflict in Industrial Society* (Stanford, Stanford University Press).
- FRANCO, R. (1981) *Planificación social en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile, ILPES-UNICEF).
- FREEMAN, G.; PALMER, C. y FERREN, A. S. (1980) Team Building for supervisory support, *Educational Leadership*, 37, p. 365.
- FRIEDMANN, M. (1980) *Free to Choose* (Londres, Secker and Warburg).
- GLICKMAN, C. D. y GORDON, S. P. (1987) Clarifying Developmental Supervision, *Educational Leadership*, 44:8, pp. 64-68.
- GÓMEZ DACAL, G. (1980) La Inspección Básica del Estado, *Boletín de Inspección Básica del Estado*, 2:3, pp. 25-40.
- (1986) *Administración Educativa* (Madrid, Anaya).

- D'HAINAUT, L. (1980) La regulation dans les systèmes éducatifs, *Études et documents d'éducation*, n. 23.
- HARRIS, B. M. (1985) *Supervisory Behavior in Education* (Nueva York, Prentice Hall y Englewood Cliffs).
- LIPSET, S. M. y BENDIX, R. (1962) *Movilidad social en la sociedad industrial* (Buenos Aires, Eudeba).
- MACGREGOR BURNS, J. (1971) Ideología política, en MACKENCIE, N. *Guía de las Ciencias Sociales* (Barcelona, Labor).
- MANNHEIM, K. (1953) *Libertad, poder y planificación democrática* (México, F.C.E.).
- MARCHIONI, M. (1987) *Planificación Social y Organización de la comunidad. Alternativas avanzadas a la crisis* (Madrid, Editorial Popular).
- MELET, R. (1982) *Elementos para la formación de inspectores de educación* (París, UNESCO ED-82/WS/20).
- MOSHER, R. L. y PURPEL, D. E. (1972) *Supervision: The reluctant profesion* (Boston, Houghton Mifflin Co.).
- PAUVERT, J. C. (1986) *Les Personnes de supervision pédagogique: nouvelles fonctions et formation* (París, UNESCO).
- RIVAS, M. (1984) Modelos de inspección educativa en un sistema escolar diversificado, en *Educación y Sociedad Plural* (Santiago de Compostela, Sociedad Española de Pedagogía).
- SÁNCHEZ MIRAS, L. (1986) La función de la supervisión en los sistemas educativos actuales, en *Supervisión de la Educación Básica en Iberoamérica* (Madrid, O.E.I.).
- UNRUH, A. y TURNER, H. E. (1970) *Supervision for change and innovation* (Boston, Houghton Mifflin Co.).
- VON HAYECK, F. (1976) *Camino de servidumbre* (Madrid, Alianza Editorial).
- WILES, K. (1950) *Supervision for Better Schools* (New Jersey, Prentice Hall Englewood Cliffs).
- WILES, K. y LOVELL, J. T. (1975) *Supervision for Better Schools* (N. J. Englewood Cliffs, Prentice Hall).

SUMMARY: SOCIOPOLITICAL PEDAGOGY.

In this paper we have put forward the diverse interpretations which occur in the conceptualization of the relationship that exists between pedagogy and politics; we have based our proposal on a conception of sociopolitical pedagogy which purports to be efficient, and subsequently we have concentrated our efforts on determining the format of a key-concept of socio-political pedagogy, control. Bearing these factors in mind, we have presented a comparative study of the functions of educational supervision as a controlling body within E.E.C. countries. We have endeavoured to set out the advantageousness of a certain form of supervision, in which the rigid aspects of control are substituted by other more innovating and democratic aspects, with a view to achieving a maximum possible benefit as far as education is concerned.

KEY WORDS: Pedagogy and Politics. Control. Educational Supervision.