

La política educativa y la naturaleza compleja de la educación. Nuevos enfoques epistemológicos

por Alfredo JIMÉNEZ EGUIZÁBAL,
Jesús JIMÉNEZ MARTÍN
y Carmen PALMERO CÁMARA
Universidad de Burgos

«A menos que podamos mostrar por qué la ciencia puede ser un instrumento eficaz para la solución de problemas, su éxito pretérito en esa tarea podrá siempre ser considerado como una racha accidental de buena suerte, que puede, simplemente, desvanecerse en cualquier momento.» L. LAUDAN

1. Planteamiento

En un mundo estructurado por la complejidad, las sociedades democráticas necesitan, tal vez más que en ninguna otra época anterior, educar a sus miembros como ciudadanos libres, capaces de participar en las deliberaciones y decisiones políticas. En este sentido y con toda pertinencia, las normas políticas constitucionales de los países más desarrollados han ido avanzando en la configuración de estados democráticos que defienden tanto la libertad de cada uno de sus ciudadanos, como la necesaria participación de todos en los asuntos de la comunidad. Sólo desde la revitalización de estas premisas estaremos en condiciones de explorar y pilotar, frente a las amenazas del caos, la deliberación racional y la

poiesis que exige la dinámica de la política orientada al bien común, muy sensible, por lo demás, a la acción intencional y proactiva de la educación, erigida en factor decisivo por el valor y la influencia que tiene en la renovación de los hombres y las sociedades.

La reflexión sobre las relaciones entre la política y la educación tiene una dilatada historia. Un rastreo investigador exhaustivo sobre esta zona de conflicto permanente nos puede llevar a conclusiones muy diversas. Ahora bien, y con el objetivo de hacer visibles nuestras motivaciones básicas, nos parece necesario incluir, aunque sea de forma sumaria, unas referencias históricas mínimas para destacar algunos discursos

creadores de sentido y ciertos descubrimientos de hechos seguros e incuestionables, entendidos simultáneamente con una dimensión individual y social, y tal vez también política. Con arreglo a este propósito, podemos comprender con claridad cómo en el pensamiento clásico se concibe la política como una ciencia práctica de carácter proyectivo, que con ayuda de recursos como la legislación y la educación busca conseguir el bien común. Tanto para Platón como para Aristóteles la educación formaba parte de la política. En *La República*, Platón propone instruir a los niños para que adopten las normas inmutables y paradigmáticas de la polis, adquiriendo un carácter socialmente adecuado que hiciera posible una ciudadanía justa y feliz. A su discípulo Aristóteles también le parecía evidente que «la legislación debe regular la educación y que ésta debe ser obra de la polis. No debe olvidarse cuál debe ser la educación y cómo se debe educar». Aunque, adoptando una perspectiva más pragmática que Platón, reconoce que «las opiniones sobre este tema difieren, pues no todos aceptan que haya que enseñar lo mismo a los jóvenes, ni en lo relativo a la virtud, ni en lo necesario para una vida mejor, ni está claro si la educación debería preocuparse más por la formación del intelecto o del carácter. Desde el punto de vista del sistema educativo actual la investigación es confusa, y no está nada claro sobre si deben practicarse las disciplinas útiles para la vida o las que tienden a la virtud, o las que se apartan de lo ordinario (pues todas ellas tienen sus partidarios). Respecto a los medios que conducen a la virtud no hay acuerdo alguno, de hecho no honran todos la mis-

ma virtud, de modo que difieren lógicamente también sobre su ejercicio» (Aristóteles, 1989, 1337, a).

A lo largo de los siglos, deseo y realidad han ido propiciando modelos de coherencia y certidumbre en las imágenes del mundo y del hombre, en clara interacción con la perfectibilidad del ser humano a través de la educación. No parece excesivo centralizar en la Ilustración, que se afana por marcar un nuevo rumbo para la cosa pública, la contribución de establecer de un modo radical la interrelación entre sociedad, individuo y educación. Kant señala en *Reflexiones sobre la educación* que la falta de estructuración natural del ser humano hace a la educación absolutamente indispensable para el desarrollo de la humanidad ya que el ser humano es lo que de él hace la educación y se educa sólo por medio de otros seres humanos que también han sido, a su vez, educados [1]. Culmina, así, la idea de Giovanni Pico della Mirandola de que el hombre es un ser abierto e indeterminado que, a diferencia de lo que pensaban Platón o Aristóteles, no está constituido por ninguna esencia o naturaleza potencial que, para alcanzar la excelencia, necesite a la educación para realizarse.

Los ilustrados impulsaron la idea de que la humanidad se halla en continuo progreso y que la educación, concebida como servicio público, es el instrumento imprescindible para lograrlo. Para la tradición ilustrada el fin directo de la política es la libertad, de manera que interpretaban los derechos, especialmente los derechos sociales y concretamente

la educación, como declaraciones públicas de libertades que deben ser protegidas mediante acciones políticas que cristalizan en normas jurídicas, de modo que el objetivo formal de la política sería alcanzar un compromiso formalizado solemnemente en las leyes. Raíces ilustradas que están a doscientos años de distancia, pero muy cerca de nuestras preocupaciones actuales y de la confianza en la educación como portadora de libertad.

Posteriormente, la Revolución francesa, para evitar que los derechos y libertades del hombre y del ciudadano se convirtieran en meras declaraciones formales carentes de contenido real, encargó al Estado su protección, haciendo de la educación un instrumento de emancipación con el que conseguir no sólo la igualdad jurídica sino también la igualdad social, para lo cual la educación debía asumir objetivos más ambiciosos que los estrictamente instructivos, la educación de la ciudadanía (Puelles, 1993).

No puede obviarse naturalmente la consideración de la incidencia de las nuevas ideas políticas, y sobre todo de los ecos de las recién estrenadas libertades políticas, en las actitudes comprensivas del liberalismo decimonónico hacia la necesidad de tener ciudadanos instruidos capaces de apoyar al nuevo régimen y en su decisión de intervenir de manera decidida en materia de educación como cuestión fundamental del Estado.

Educación como derecho que, necesitada de racionalización, de centralización y de la intervención del Estado, colisio-

nará en distintos momentos de la historia de España, al igual que ocurre en otros países, con quienes defienden la libertad de enseñanza y la autonomía de la sociedad civil (Fernández Soria, 2002). Conflictivo proceso que, adoptando diferentes soluciones, recorre transversalmente nuestra historia reciente, hasta la nueva orientación política que conoce el Estado español con la Constitución de 1978 que, en un afán de superación y de inclusión de distintas posiciones ideológicas, constitucionaliza este tradicional problema de la política educativa. Desde el marco de una sociedad pluralista y democrática basada en los *derechos humanos* (Medina, 1998), la normativa constitucional atina admirablemente a plasmar el consenso alcanzado respecto al derecho a la educación y la libertad de enseñanza, que deberá desarrollar una política educativa basada en dos principios claves: la autonomía y la participación, que deberán condicionar todo el desarrollo normativo y las propuestas curriculares y organizativas posteriores.

La apuesta constitucional por un Estado social y democrático de derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político no invalida, sin embargo, la génesis y desarrollo de políticas educativas que interpretan la opción constitucional con arreglo a ideologías de partido. En la actualidad, aunque ciertamente con algunas contradicciones ideológicas, que no sólo expresan las tensiones provocadas por la situación política, sino también la presencia de distintos intereses sociales y económicos, la educación se ha conver-

tido en una realidad muy compleja, ordenada bajo múltiples y heterogéneos objetivos, que han de armonizarse en torno al fin prioritario que ha sido consensuado constitucionalmente, cuya línea medular explicita que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Por tanto, ajeno a reduccionismos de muy diversa índole, el sistema educativo no puede contemplarse prioritariamente como un elemento más del sistema productivo que asegura la operatividad de los sistemas sociales y de producción mediante la performatividad en función de las necesidades del tejido productivo. Las sociedades sujetas a las incertidumbres de la complejidad necesitan, frente a las imposturas y abismos de la etapa postmoderna (Gimeno, 2001), seguir avanzando en la axiología con objeto de que la educación construya soluciones sostenibles y alternativas creativas (Colom, 2000, 2002) cargándose de auténtico sentido como vehículo con el que la sociedad garantiza la libertad individual. El derecho a la educación se reconoce hoy como un derecho social que no se opone al uso de la libertad del individuo sino al abuso que podemos cometer, de ahí que su misión sea «favorecer el desarrollo del bien privado de cada individuo con unos medios que le pertenecen exclusivamente» (Tourrián, 1996, 280) [2].

La cuestión medular entonces es establecer cómo diseñar una adecuada política educativa que más allá de los

naturales cambios de gobierno y de las diferentes opciones ideológicas en el poder garantice el derecho público a una educación de calidad para todos. En este sentido, intentaremos mostrar cómo la complejidad de la educación, si queremos superar las posiciones relativistas que impiden la discusión, la confrontación y evaluación racional de tesis rivales, exige el conocimiento de los referentes de significado y de acción que nos aporta la política educativa. Estas razones aducidas, y otras muchas que podrían añadirse justifican la singular relevancia de la reflexividad epistemológica y el intento de plantear y recualificar en profundidad los criterios de racionalidad de la ciencia que estudia el fenómeno político —aspectos institucionales, acción, comportamiento, decisión, procesos, interacciones y valores— de la educación.

2. Poder y educación como objeto de estudio científico

Asistimos a un extraño e inquietante espectáculo en el debate acerca de la política educativa, con una difícil compatibilidad entre poder y educación, cuando examinamos cómo se suceden distintas reformas globales del sistema educativo que pretenden sustituir al anterior, que apenas se ha implantado o que ni siquiera se había comenzado a implantar [3]. Una suerte de vaciamiento que necesariamente influye y condiciona la labor educativa. Se está instalando en la sociedad la impresión de que la educación está en una crisis permanente, como consecuencia de que los fines educativos son fijados ideológicamente, desde la parcialidad que necesariamente han de presen-

tar las distintas opciones políticas, sin tener en cuenta que en una sociedad democrática, que concibe la educación como un derecho básico, el diseño de la política educativa debería buscarse «en la convergencia de criterios y pareceres con los diversos grupos e instancias sociales, a fin de lograr un consenso que permita una eficaz aplicación de los principios y modelos que se consideran, en cada momento, más pertinentes» (Colom y Domínguez, 1997, 22). Disposición teórica que presupone la existencia de mecanismos de participación y colaboración entre los diversos actores encargados de definir los valores y fines más adecuados a cada momento histórico, y pone de manifiesto el valor de referente que es preciso atribuir a la Política de la Educación, como conocimiento de carácter pedagógico, normativo, plural y axiológico que en los últimos años ha mostrado suficiente legitimidad científica.

Desde los escenarios actuales, resulta asombroso que Aristóteles fuera consciente de que el diseño científico de la política educativa, de lo que se debe enseñar, de por qué enseñarlo y de cómo enseñarlo, siempre deba ser *problemático*, al ser de naturaleza práctica y necesariamente deliberativa. La concepción aristotélica está muy alejada de los *enfoques tecnocráticos* que han dominado, casi exclusivamente, el panorama de las políticas educativas hasta la década de los ochenta del siglo pasado, preocupados fundamentalmente por establecer los medios más adecuados con los que conseguir unos fines ideológicamente establecidos (Puelles, 1992).

Y es que en la actividad político-educativa, como muy bien advierte el profesor Rogelio Medina, deben superarse los planteamientos de la racionalidad instrumental (Medina, 1994, 1998, 1999). Al poder democrático no le interesa dirigir verticalmente la educación mediante una serie de operaciones técnicas que resultarían de la aplicación de unas reglas previamente establecidas por el discurso científico. Lo que le interesa es la capacidad organizadora o constituyente que da forma y estructura a la educación de un país en función de unos valores que ordenan la convivencia, y de la que aquel poder es sólo soporte necesario, pero no el objetivo de la actividad política. Esa actividad reguladora, constituyente del hacer educativo en función de la forma social de convivencia perseguida, es la actividad central de la política educativa que resulta el objeto de estudio multidimensional de la política de la educación, «el objetivo general de la decisión en política educativa es determinar cuáles son las necesidades que demanda la sociedad en materia educativa y cómo se pueden satisfacer, para establecer, de acuerdo con los presupuestos económicos, cuáles son las prioridades educativas que se pueden alcanzar y cuáles, por consiguiente, deben ser financiadas. Por eso las decisiones de la política educativa tienden a cubrir la demanda social o las necesidades en materia educativa de modo diverso, según las concretas circunstancias de cada periodo de gobierno» (Tourrián, 1996, 284).

Estos cambios estructurales y de contenido, son precisamente los que nos advierten que la apropiación cabal y refinada

de nuestro problema, sólo puede cobrar sentido profundizando en la senda teórica de la política de la educación como estudio científico de las políticas educativas [4], que en una sociedad democrática son plurales, lo que, por otra parte, nos coloca en el compromiso, plagado de ambición y fecundidad heurística, de interpretar la política educativa —policy y politics [5]— como acción y resultado del poder que se dirige a resolver cuestiones educativas y que contiene por lo menos los siguientes elementos:

- Un contenido, pues una política educativa se adopta para conseguir unos productos o resultados concretos.
- Un programa, pues no es una colección de decisiones sin conexión sino que se presupone que tienen una línea consistente de actuación que se mantiene en el tiempo.
- Una orientación normativa, pues las decisiones que configuran una política educativa se suelen orientar a aprobar leyes y normas de desarrollo.
- Un factor de coerción, implícito en el hecho de que la política educativa la establece una autoridad, para garantizar que se aplican los programas de actuación.
- Una competencia social. Los actos y disposiciones implicados por una política educativa afectan a la situación, intereses y comportamientos de los administrados (Pedro y Puig, 1998, 23-24).

La identificación de estas variables nos proporcionan importantes inferencias

que conducen directamente a la identificación de la educación como fenómeno de poder, enriqueciendo su campo al permitir un análisis más completo del mismo. Conviene a este respecto recordar el debate doctrinal que ocupa a los estudiosos de la ciencia política: nos referimos a la utilización de criterios institucionales o funcionales para delimitar el objeto de la ciencia política, es decir, la identificación de la ciencia política con el estudio del poder del Estado, o, por el contrario, a su equivalencia con cualquier fenómeno de poder en la sociedad (Easton, 1953, 1965, 1969). Cabe entonces indicar con propiedad, guardando cierta simetría estructural con el debate general, que la política educativa nos permitirá conocer la realidad que le es propia desde un doble plano: de una parte, se estudiarán las manifestaciones del poder en la sociedad civil, políticamente organizada en Estado, lo que llamaremos macropolítica, por tratarse del sujeto político por excelencia, muy similar al concepto que Lorenzo Luzuriaga (1954) maneja de pedagogía política que estudia el problema de las relaciones de la educación con el Estado de un modo científico teórico y que constituye una parte de la pedagogía general, y, de otra parte, será posible estudiar todo grupo social en el que se manifieste cualquier tipo de poder en la aplicación de unos medios a unos fines educativos —hablamos entonces de política educativa de los sindicatos, de la familia en cuanto agentes de la educación—, es decir, estaríamos ante lo que podríamos llamar micropolítica, política pedagógica en expresión de Luzuriaga, por tratarse del examen de grupos sociales, primarios o secundarios.

Esta perspectiva, lejos de considerar a la política educativa como pura cratología, introduce una gran riqueza de contenido y compromete múltiples dimensiones de la reflexión y de la acción educativa. El enfoque adoptado nos permite dar cuenta global del fenómeno político de la educación, tanto desde el punto de vista del examen de los medios para la consecución de los fines educativos como de los espacios educativos en que se manifiesta el poder: relaciones del Estado y otros poderes públicos con la educación, relaciones de poder en los grupos sociales que se ocupan de la educación, de éstos entre sí y de ellos en relación con el Estado.

Como forma de conocimiento pedagógico, la política educativa se nos brinda como una nueva atalaya desde la que acceder al conocimiento y a la comprensión del fenómeno pedagógico. No resulta difícil percibir las importantes consecuencias que se derivan de una recualificación disciplinar de la Política Educativa que se enfrenta a la necesidad de elaborar una teoría general que con carácter global y desde enfoques inter y transdisciplinares establezca las hipótesis previas, ordenadoras del fenómeno político de la educación, el método para su estudio y los procedimientos de prueba correspondientes; ámbito sobre el que la producción científica de prestigiosos especialistas ha ido marcando las pautas de construcción (Archer, 1979, 1981; Cassani, 1972; Negro, 1994; Rubio Llorente, 1974; Zanotti, 1972, 1985).

Muy acertada, por razones de coincidencia en el diagnóstico, nos parece la

posición de Gonzalo Jover (1994) cuando sostiene que la tarea de perfilar el sentido de la política de la educación no puede realizarse al margen de un planteamiento epistemológico y pone el énfasis fundamental en su normatividad como característica esencial.

Es esta última advertencia sobre la relevancia del planteamiento epistemológico, junto con la sugerencia de Nevil Johnson en *Los límites de la ciencia política* cuando advierte que hoy ya no son posibles planteamientos excluyentes, por lo que debe entenderse que la política es «tanto descriptiva, como explicativa, a la vez que normativa y valorativa» (1991, 161), las que, además de reforzar la importancia disciplinar de la política educativa como conocimiento pedagógico, nos remiten a investigar con mayor atención sus fundamentos y el predicamento de la razón ante los nuevos retos epistemológicos.

3. La lenta construcción del predicamento de la razón en Política educativa y los nuevos retos epistemológicos

Resulta evidente que contamos con un cuerpo de conocimiento suficiente acerca de cómo construir de forma racional el necesario consenso para la acción político-educativa en una sociedad democrática, pero, paradójicamente, nos asalta una inquietante realidad ¿por qué respecto a su diseño parece que nos encontramos en la situación que denunciaba Kant en el ámbito de la metafísica, continuamente atascada, en un mero andar a tientas y por lo que se refiere a las propuestas,

lejos de haber logrado unanimidad sobre lo conveniente, parece que nos encontremos como en un campo de batalla donde ninguno de los contendientes logra avanzar de modo duradero? (Kant, 1978). La desafiante respuesta kantiana subrayaba cómo la metafísica no había logrado entrar por el camino seguro de una ciencia pues no progresaba en el conocimiento o no era capaz de poner de acuerdo a los investigadores sobre la manera de lograr el objetivo común.

En un trabajo anterior hemos explorado diversos argumentos para mostrar que la política educativa, independizada de la ciencia política general, cumplía los requisitos epistemológicos necesarios para constituirse como una ciencia de la educación y no sólo como un discurso sobre la dimensión ideológica de la educación. Cuadro interpretativo que nos ayuda a entender la razón por la que las diferentes políticas educativas, en el ámbito gubernamental, parecen incapaces de fijar un rumbo en función de unos fines educativos racionalmente establecidos y acordes a las condiciones de formación que demanda la actual sociedad del conocimiento, es que las políticas educativas se siguen diseñando de espaldas al conocimiento que aporta la política de la educación, por desconfianza ante un cuerpo de conocimientos que aún no considera suficientemente legitimados científicamente.

Argumentos suficientes para demostrar que lo que está impidiéndonos desarrollar mejores políticas educativas es, pues, una razón epistemológica basada en la creencia weberiana de la separa-

ción radical entre lo político y lo científico, entre lo teórico y lo práctico (Böhm, 1995), que rechaza el punto de vista aristotélico de que de la legislación y de la política cabe un conocimiento científico: «el que quiera ser técnico y contemplativo ha de ir a lo general y conocerlo en la medida de lo posible, pues, como se ha dicho, es lo general el objeto de las ciencias. Es probable, pues, que también el que quiera, mediante su cuidado, hacer mejores a otros, sean muchos o pocos, ha de procurar hacerse legislador, si es que nos hacemos buenos mediante las leyes; porque no es propio del que se ofrezca dar una buena disposición a cualquiera o al que se le ponga por delante, sino que, si esto es propio de alguien, lo será del que sabe, como en la medicina y en las demás artes que implican cierto cuidado y prudencia» (Aris-tóteles, 1985, 1180b).

Atendiendo a estas observaciones, podemos comprender que la postura epistemológica que configura la pedagogía, en cualquiera de sus ramas de conocimiento, más como un arte que como una ciencia, refuerza la arraigada queja del universitario, intensificada en los momentos actuales, de recibir una formación académica alejada de la práctica [6]. Los estudiantes de Pedagogía se quejan, a menudo con evidente impropiedad, de que reciben una formación que es *muy teórica y poco práctica, poco orientada a la vida profesional*, llegando, incluso a considerar que las experiencias obtenidas en sus prácticas son más importantes para su posterior trabajo profesional que toda la *teoría estudiada*, sin pararse a pensar si las experiencias recibidas tienen valor objetivo o si cabe justificar la experiencia

desde un punto de vista racional. En contraste, cuando en el ámbito de la educación se adquiere la experiencia suficiente se hace evidente que para resolver auténticos problemas pedagógicos no es suficiente recurrir a la experiencia escolar personal, ni aplicar la intuición, y no hay otra alternativa que reflexionar sobre la práctica guiados por un buen cuerpo de conocimientos pedagógicos.

Por todo lo anteriormente anotado, la convocatoria de los seminarios sobre epistemología en la Universidad de Salamanca, a finales de los años setenta, fue en valoración unánime de la crítica un formidable acierto para la proyección de las ciencias de la educación que, por primera vez en España, afrontaban la tarea de justificar su estatuto científico en sustitución de los antiguos estudios de pedagogía [7]. Una llamada de atención para remover al alza los niveles de reflexión epistemológica y un serio aldabonazo sobre el presente y cómo construir el futuro de la educación. Según su promotor, el profesor Escolano, la necesidad de estos seminarios se debió a que el desarrollo de las disciplinas pedagógicas requería un análisis acerca de las condiciones teóricas de su producción, pues, el ambiente generado en la transición democrática había llevado a los investigadores de las ciencias de la educación a sospechar que el campo de investigación de la educación estaba determinado ideológicamente o basado en presupuestos filosóficos que no eran homologables con los requisitos de las nuevas ciencias sociales (Escolano, 1999).

Teniendo en cuenta la situación y con-

diciones de la reflexión epistemológica y la influencia del modelo positivista francés de las ciencias sociales, la reforma académica de los estudios universitarios sobre educación rechazó la referencia unitaria a la Pedagogía y asumió el modelo francés para la ciencia de la educación [8], que conducía a afirmar la Pedagogía como un conjunto de explicaciones puramente experienciales sobre los métodos de enseñanza. Un diseño de exigencia académica tan bajo se tuvo que desarrollar bajo la amenaza de una doble desintegración conceptual: por una parte, el peligro de la diferenciación jerárquica respecto a la sociología y respecto a la psicología —la ciencia de la educación era entendida como un medio para desarrollar conocimiento práctico destinado a los profesionales dedicados a la docencia—, y por otra parte, la desintegración de la ciencia de la educación en diferentes disciplinas.

En esta situación de desprestigio, y hasta la segunda mitad de la década de los años sesenta, el carácter científico de la investigación educativa se interpretaba que debía ir asociado a la psicología y a las ciencias sociales. De este modo, y para conseguir el reconocimiento epistemológico del resto de las ciencias, la ciencia de la educación siguió el modelo de desarrollo pluridisciplinar de las ciencias sociales, de corte positivista, que parecía haber conseguido aplicar el método científico para construir cuerpos de conocimiento fiables, contrastados y precisos en las ciencias sociales según lo exigido por la epistemología del empirismo lógico para el conocimiento de las ciencias naturales. Sin embargo, la generalización

de esta tendencia suscitó, por el contrario, que aparecieran fuertes y lógicas objeciones a las condiciones de posibilidad de la actividad científica en educación.

La influencia del positivismo, además de generar las contradicciones expuestas, condujo a la ciencia de la educación a la separación radical entre la teoría y la praxis, suscitando una especie de *tecnocracia del experto*, que asumía el papel hegemónico sobre la práctica, mera aplicación del conocimiento, con el consiguiente recelo respecto al tipo de prescripción que recibía de un mundo alejado de lo que ocurría en la educación (Angulo, 1994).

Como es bien sabido, el positivismo exige a la ciencia neutralidad axiológica, y como tal, esta exigencia cuestiona aún más el carácter científico de un conocimiento que no sólo ha de pensar los valores sino establecer de forma racional unos fines que no pueden venir determinados teóricamente sin razonar de un modo falaz [9], sino que deben estar sujetos a la libre elección de los ciudadanos que proyectan la educación.

La escisión entre teoría, axiológicamente neutral, y práctica, resulta especialmente grave para las ciencias de la educación que, por su naturaleza, ha de producir conocimiento sobre la práctica y tener en cuenta la situación concreta en la que se produce esa práctica, impidiendo que las investigaciones produzcan explicaciones con el grado de universalidad suficiente como para ser consideradas científicas por la epistemología positivista. Mientras que la teoría está avalada por la

certeza que otorga la aplicación del método científico, la práctica está sometida a la incertidumbre que produce la acción libre.

En esta situación en parte contradictoria, resulta muy útil preguntarnos si puede ser científica la investigación sobre política educativa, preocupada por problemas educativos prácticos y dirigida axiológicamente; si es posible comparar y decidir sobre los valores y los fines humanos sin asumir posturas irracionales; si debería incorporarse la política de la educación a las ciencias de la educación como una forma no científica de conocimiento, irreducible al conocimiento científico.

Las respuestas que desde las ciencias sociales han dado a estas preguntas han estado condicionadas durante mucho tiempo por la interpretación que hizo Marcuse del *principio de neutralidad valorativa* de la ciencia expuesto por Weber en la lección inaugural de Friburgo [10] en el contexto polémico de la denominada *disputa del método* entre Ilustración e Historicismo.

Weber intenta superar la disputa desde el supuesto de que las ciencias sociales pueden alcanzar tanta objetividad como las ciencias de la naturaleza creando esquemas interpretativos con los que comprender las regularidades empíricas y dar cuenta de la conexión de sentido propia de las acciones humanas. Pero, para ello, debía establecerse el principio de neutralidad valorativa en las ciencias sociales, es decir, aceptar que los valores están lógicamente separados de lo racio-

nal, aceptar la tesis de Hume de la radical separación entre *afirmaciones de hecho* y *juicios de valor*. Ninguna ciencia podía determinar la preferencia de un ideal ético sobre otro. Cualquier investigación científica sería posible partiendo de una previa selección de problemas en términos valorativos. El crecimiento de la racionalización dependía de fuerzas, valores, que no eran racionales, de ahí la importancia concedida por Weber al carisma en los políticos y la distinción entre político y funcionario (Weber, 1998).

La ciencia debería, entonces, evitar las consideraciones *prácticas*: éticas, políticas o ideológicas. Correspondería al discurso práctico y no a la ciencia debatir acerca de fines últimos. Respecto a los fines, la ciencia, ya sea natural o social, sólo podría realizar tareas puramente instrumentales, establecer los medios más idóneos para la consecución de unos fines cuya discusión queda fuera de su competencia.

La convergencia del enfoque positivista con las influyentes tesis epistemológicas weberianas explicaría la dificultad que siguen encontrando las *ciencias prácticas* como la pedagogía que por su innegable raíz política exige superar la escisión entre teoría y práctica, abandonando los prejuicios epistemológicos del positivismo y la neutralidad de la ciencia, y asumir una nueva perspectiva epistemológica capaz de dar cuenta de la radical complejidad del fenómeno educativo «el abandono de la tradición que ata la epistemología a una idea dualista de la mente, el también abandono de la idea de conocimiento como *creencia verdadera*

justificada, para considerarlo como una virtuosa habilidad de extracción de información en contextos particulares, convierte a las características de cada contexto en el marco en el que se dan las condiciones reales para el logro humano que significa el conocimiento» (Broncano, 2003, 441).

El contexto académico y epistemológico ha cambiado mucho desde los setenta. El clima de confianza que se vivía entonces respecto a las posibilidades de la ciencia y de la técnica para conocer la realidad y aplicar los conocimientos en la mejora de las condiciones de vida y de la organización social, ha dado paso a un clima de inseguridad y de crisis generalizada que pone en cuestión la validez de la ciencia en general. En esta situación, ¿cuál sería la vía para fundamentar la validez de los procedimientos de investigación desarrollados por la política de la educación para el estudio de los complejos fenómenos de que se ocupa?

La crítica radical a la que se ha sometido al programa epistemológico de la modernidad durante la segunda mitad del siglo xx —la epistemología moderna excluye del ámbito de conocimiento todo lo que no cae dentro de sus límites epistémicos identificando la racionalidad misma con la racionalidad moderna— y su superación con un nuevo enfoque epistemológico desde el que enfrentar con nuevas categorías epistemológicas el reto de pensar un mundo caracterizado por la complejidad, como categoría básica de la realidad, nos permitirá justificar la naturaleza racional de la política de la educación en el conjunto de las ciencias de la

educación.

La concepción instrumentalista y positivista de la epistemología moderna, consideraba que la reflexión epistemológica debía limitarse a la justificación de la metodología empleada en la investigación teórica como garante de la cientificidad de los resultados, y que debía excluirse de la ciencia, los aspectos axiológicos y normativos de la práctica científica y en consecuencia, la política educativa no podría constituirse científicamente.

Se rechaza el carácter científico de la política de la educación sin tener en cuenta que su objeto de estudio, la educación, por su naturaleza práctica y proyectiva, que sólo puede caracterizarse adecuadamente por referencia a los fines para los que se proyectan y por su naturaleza compleja necesita unos criterios de cientificidad menos restrictivos, capaces de justificar la producción científica en su conjunto.

La reflexión epistemológica de las últimas décadas nos permite comprender la debilidad de un modelo cognoscitivo basado en la búsqueda de fundamentos seguros para las ciencias, en lo que se refiere a justificar los fines teóricos o de búsqueda de la verdad. Han de ser los objetivos pragmáticos y la capacidad que presenten las políticas educativas para enfrentarse a los problemas de una manera sistemática, la que justifique la validez de la investigación en política de la educación.

El significativo crecimiento, en extensión e intensidad, de los distintos campos de conocimiento de la política de la

educación, nos plantea cuestiones de índole epistemológica. No cabe duda de que existe una evidente correlación entre los procesos de crecimiento de conocimiento y el aumento de las preocupaciones conceptuales, porque a medida que la ciencia crece, se desarrolla también una línea de reflexión sobre la ciencia misma, sobre sus estructuras y métodos (Escolano, 1978, 15), es decir, de justificación epistemológica.

La investigación en política de la educación, necesariamente normativa y cargada de valores, que fundamenta los criterios prácticos de la acción política, resulta congruente con la epistemología postpositivista de la ciencia, apropiada para el estudio de la complejidad y sometida a incertidumbre y falibilidad que es el marco desde el que hay que justificar no sólo a las ciencias sociales sino también a las ciencias naturales. Precisamente, es la dimensión normativa de la política educativa la que pone de manifiesto la centralidad de las cuestiones de la acción y el orden, así como la necesidad de revisar la solvencia epistemológica de la filosofía del pragmatismo, como salida natural a los problemas epistemológicos del positivismo, observando las ventajas o deficiencias que proporciona el tratamiento de la investigación científica desde una teoría de la acción colectiva.

La situación epistemológica de partida para la política de la educación no puede ser la certeza, sino asumir que la actividad científica de cualquier especialidad es falible, puede errar, y que no hay ningún método que pueda evitar el error antes de haberlo cometido. Esta situación

epistemológica hace necesaria la apreciación crítica de las soluciones atendiendo a su capacidad en la solución de problemas y no remitiéndolas a un fundamento seguro del conocimiento como consecuencia de la aplicación de un método.

Los fines de la actividad humana pueden ser teóricos, si buscan resolver problemas descubriendo nuevos conocimientos, o prácticos, si buscan producir cambios. En tanto que las políticas educativas buscan producir cambios, la investigación de la política de la educación está interesada en resolver problemas tanto teóricos como prácticos. Los problemas prácticos no pueden resolverse con el descubrimiento de nuevos conocimientos, han de resolverse en situaciones de incertidumbre respecto a la práctica. En este sentido, los criterios de contrastación no pueden provenir de las formas de racionalidad impuestas por un modelo epistemológico en crisis, el del positivismo.

Los planteamientos postmodernos, cuestionando el optimismo ilustrado en la capacidad de la razón para afrontar los retos a los que se enfrenta la humanidad, llevaron a Habermas a entender la ciencia de forma crítica no sólo como racionalidad técnico-instrumental de adecuación entre fines y medios sino también como actividad emancipadora en una sociedad abierta y democrática.

Habermas, a partir de la publicación de *Teoría de la acción comunicativa*, «se aparta de la tradición hegeliano-marxista de su primera filosofía y se inserta en

una tradición pragmático-hermenéutica que tiene mucho que ver con las transformaciones habidas en la filosofía de la ciencia en el contexto del postpositivismo» (Flórez, 1993, 81), y desarrolla una teoría de la acción comunicativa, fundamento último de toda actividad simbólica del hombre, como la clave de una sociedad que se ha de demostrar la racionalidad de sus propios criterios y cuyo interés es práctico, emancipatorio.

La epistemología a la antigua usanza del *positivismo fundamentalista* tiene ya poco que aportar. Las nuevas condiciones de incertidumbre del conocimiento complejo propio de las ciencias sociales y de la pedagogía nos apartan de la búsqueda de esencias y verdades, y nos llevan a adoptar una actitud pragmática en la investigación científica que no resulte constreñida por la naturaleza de las cosas, sino por las consecuencias de la investigación.

Desde la perspectiva pragmática [11], se disuelve la distinción entre búsqueda de verdad y búsqueda de la libertad: «obtener cualquiera de ambas equivale simplemente a hacer el futuro humano más grande que el pasado, más grande en el sentido de crear seres humanos que puedan imaginar más y hacer más. En lugar del lema un tanto engañoso 'la verdad nos hará libres', deberíamos decir «nuestra capacidad para volver a describir las cosas con términos novedosos nos hará más ricos, complejos e interesantes de lo que éramos» (Rorty, 2002, 10-11).

De la postura pragmática se derivan

espectaculares aportaciones para la teoría de la acción y de la política creativa, pues «la idea dominante de la epistemología es que para ser racional, para ser plenamente humano, para hacer lo que debemos, hemos de ser capaces de llegar a un acuerdo con otros seres humanos. Construir una epistemología es encontrar la máxima cantidad de terreno que se tiene en común con otros» (Rorty, 2002, 10-11).

Reconociendo que el conocimiento está necesariamente condicionado por esquemas conceptuales y, por tanto, que puede haber diferentes y legítimos modos de ver el mundo, no significa que no se pueda reconocer la superioridad de un parecer sobre otro. Mediante el contraste con la experiencia y el diálogo racional los seres humanos somos capaces de mejorar nuestras teorías. Como los artefactos que fabricamos, las teorías son nuestras construcciones, pero ello no significa que sean arbitrarias. Al contrario, el que nuestras teorías sean creaciones humanas significa que pueden ser reemplazadas, corregidas y mejoradas conforme descubramos versiones mejores o más refinadas.

La epistemología positivista buscaba un conocimiento científico enciclopédico capaz de sistematizar de forma incuestionable todo el conocimiento de la realidad hasta decretar el fin de la ciencia por no tener más interrogantes que investigar. La realidad hace inviable este proyecto y necesaria una nueva epistemología basada en la racionalidad valorativa y adecuada al tratamiento de la incertidumbre y complejidad de la ac-

ción humana axiológicamente plural: «la ciencia como otros quehaceres humanos, es un nido de valores: los que se refieren al conocimiento y al control del curso de los sucesos de la naturaleza, a bienes cognitivos y materiales. Además, la distinción entre hecho y norma no representa una frontera absoluta e irrebalsable, pues la persecución de conocimientos está a su vez gobernada por normas» (Rorty, 1983, 288).

La axiología de la ciencia abre la posibilidad de valorar los fines de la ciencia antes de plantearse los medios. Y para esta aventura advertimos una singular relevancia en la refinada teoría de Rescher, cuya determinación consiste en asumir una justificación de la racionalidad que sea capaz de dotar de legitimidad al conocimiento de los hechos y de los valores, reconociendo la pluralidad axiológica de la ciencia, en función de la cual, la racionalidad habrá de ser redefinida como una actividad práctica guiada por criterios y normas.

Sin necesidad de optar por un proceso de naturalización epistemológica que le niegue su carácter normativo respecto a la investigación, podemos justificar científicamente la investigación sobre política educativa, partiendo del concepto de racionalidad como un concepto complejo, universal y de naturaleza sistémica, que incluye tres contextos, cognoscitivo, práctico y evaluativo, desde los cuales la racionalidad ha de buscar el objetivo práctico, es decir quiere lo que funciona, lo que es efectivo, desarrollar las *mejores razones* que respectivamente lo serán para las *creencias*, *la acción* y *la evalua-*

ción, podemos abordar la justificación epistemológica y normativa de la racionalidad. «La racionalidad consiste en el uso apropiado de la razón para elegir de la mejor manera posible. Comportarse racionalmente es hacer uso de nuestra inteligencia para calcular qué hacer en ciertas circunstancias de la mejor manera. Se trata, entonces, de hacer deliberadamente lo mejor que uno puede con los medios a nuestra disposición y esforzarse por alcanzar los mejores resultados que uno puede esperar dentro del alcance de nuestros recursos, que comprenden específicamente nuestros recursos intelectuales. La optimización de lo que uno piensa, hace y evalúa es el centro de la racionalidad» (Rescher, 1993, 15).

Nos encontramos ante una justificación pragmática de la razón como búsqueda de lo óptimo o de *lo mejor disponible* que nos ofrece un principio de guía de la acción que satisface el requisito de coordinación social de manera eficiente. Como guía de acción el *predicamento de la razón* nos requiere hacer *lo que parece lo mejor*, con la consciencia de que puede muy bien no serlo en realidad. La racionalidad, pues, tiene una limitación intrínseca, no tiene que ver con la optimización absoluta sino circunstancial, nos fuerza a hacer lo óptimo en las circunstancias tal como las enfrentamos y con la información que tenemos (Rescher, 1993).

La significación de esta justificación racional normativa radica, a nuestro juicio, en que nos permite afirmar la existencia de valores objetivos y no sólo subjetivos y nos pone en la situación de

salvar la escisión entre hecho y valor sin necesidad de adoptar posturas irracionales. Pero para que así sea, es preciso introducir y definir la racionalidad de una forma holística y no reductiva, en la que los modos de razonar cognitivo, práctico y evaluativo, formen una unidad sistémica. La razón es una unidad orgánica, un todo indivisible tridimensional para la búsqueda inteligente de los fines apropiados. Donde *inteligencia* significa *búsqueda*, lo que implica acción, y *fines adecuados* señalan un proceso evaluativo. «La racionalidad requiere considerar los costes, su relativa posibilidad y los beneficios, su relativa deseabilidad. Sin la razón evaluativa y la cognoscitiva las condiciones de la racionalidad práctica, orientada a la acción, no pueden satisfacerse» (Rescher, 1993, 139-140).

Establecida la unidad sistémica de la razón, la racionalidad como un todo se convierte en inútil si la deliberación racional sobre los asuntos de valor fuera imposible. La racionalidad, holísticamente considerada, es, tanto descriptiva como valorativa ya que la acción racional, para serlo requiere fines apropiados, es decir, legítimos.

Desde esta perspectiva podemos establecer la continuidad epistemológica entre el conocimiento de las ciencias naturales, sociales y humanas, sin tener que separar sus formas de trabajo y sin renunciar a la objetividad que sea posible por la naturaleza compleja de la realidad.

Como afirma Putnam, respecto a la posibilidad de un discurso objetivo acerca de valores, «la verdadera línea divisoria es la que separa a los filósofos que,

consciente o inconscientemente, dan por sentado que las nociones normativas son subjetivas y que, por tanto, todo lo que esté contaminado por ellas es también, subjetivo, de los filósofos que no parten de tal supuesto» (Putnam, 1994, 108). Una teoría de la racionalidad entendida como la *búsqueda inteligente de objetivos apropiados* no parte del supuesto del carácter subjetivo de los elementos normativos, éstos han de ser determinables objetivamente.

La comprensión de los valores exige atender, primero, a la actividad humana, al tipo de seres que somos y, en segundo lugar, al hecho de que la ciencia es un producto de la propia actividad humana. La objetividad de los valores no viene dada por un mundo ideal, sino que está enraizada en las necesidades humanas.

Como no podemos evitar las valoraciones para ser objetivos en contextos valorativos, hay que hacer las valoraciones conforme a los requisitos de la razón. El hecho de que los valores no dependan de los deseos sino de las necesidades humanas nos permitirá abrir una vía de solución del problema de la objetividad en las valoraciones.

Dada la condición humana, somos empujados a apoyar nuestras propias valoraciones, que pueden variar del mismo modo que varían nuestras creencias, dado que la racionalidad tiene una estructura sistémica que incluye la razón evaluativa que nos informa de qué preferencias son adecuadas para satisfacer nuestras ne-

cesidades.

Desde esta perspectiva abierta por Rescher nos encontramos con algo fundamental para establecer las bases de la epistemología de la política de la educación, que la objetividad epistémica no es incompatible con tener en cuenta los valores. Es más, en contra del postulado de una ciencia libre de valores, la ciencia está llena de valores y la propia praxis del investigador científico también. Los valores nos proporcionan razones para nuestras elecciones, la ciencia en tanto que proyecto y actividad en la que se encuentran comprometidos actores racionales, incluye un complejo conjunto de valores.

En el contexto de incertidumbre, las situaciones normales en la compleja realidad que ha de conocer la política de la educación, puede ser conveniente, desde el punto de vista racional, operar dialécticamente y ver el asunto desde perspectivas inconsistentes, por lo que en consecuencia, «la extendida tendencia a juzgar a las 'ciencias humanas' como no científicas se basa en una concepción abiertamente estrecha y miope del razonamiento riguroso. No es que no haya diferencias entre las ciencias formales y naturales, por una parte, y las humanas, por otra; pero estas diferencias no justifican la tesis de que las primeras son aceptablemente científicas, mas no así las últimas.

La validación racional de afirmaciones fácticas durante la investigación empírica, y las afirmaciones durante la evaluación normativa, proceden de forma análoga,

ambas consisten en la sistematización racional de la experiencia tanto informativa como evaluativa.

La racionalidad no exige terminar los problemas sino resolverlos de la mejor forma posible sobre la base de la experiencia adquirida, sin desembocar en el relativismo. Para lograrlo hay que fundamentar la racionalidad en la exposición pública de buenas razones que garanticen la objetividad aunque no el consenso, como pretendía Habermas.

Desde esta concepción sistémica y normativa de la racionalidad, en la que los dominios cognoscitivo, práctico y evaluativo interactúan y cuya justificación se da en el ámbito práctico, podemos apreciar las posibilidades cognoscitivas de aquellas ciencias que, por la complejidad de su objeto de estudio, han de estar proyectadas hacia la acción. Tal es el caso de política de la educación, que como ciencia no puede renunciar al conocimiento de la realidad, pero que ha de moverse en un contexto de incertidumbre y de pluralismo axiológico en el que la base de optimización es moverse de forma crítica, sin dogmas, en función de la información que en cada momento nos permite la situación, tanto por su complejidad como por la capacidad de acceder al conocimiento imprescindible para la construcción de buenas políticas educativas.

4. Consideraciones finales

A través del análisis crítico de las diversas argumentaciones que constituyen el cuerpo de este trabajo hemos preten-

dido justificar la singular relevancia de la reflexividad epistemológica en el ámbito de la política educativa, precisando, con las aportaciones pertinentes en cada caso, cuándo, cómo y en qué condiciones puede construirse racionalmente como objeto de conocimiento científico.

Los márgenes del trasfondo interpretativo se encuentran delimitados en las posiciones irreductibles y más polarizadas del binomio realismo/antirrealismo, donde polemizan depuradas contribuciones de teorías subjetivistas, consensuales y objetivistas.

En el reto de construir la estructura epistémica de la Política de la Educación, nos encontramos con un *corpus* de conocimiento científico, que es capaz de diagnosticar los problemas de la educación y de establecer desde el conocimiento pedagógico, los recursos, los valores, las estrategias y las condiciones que ha de satisfacer la política educativa para alcanzar los fines perseguidos por el conjunto de la sociedad en una realidad abierta y compleja. Además, la evidente presencia de elementos racionales e irracionales, así como las limitaciones reales ante el requerimiento de justificación de toda propuesta de la política educativa no son motivo de desesperación, sino que, por el contrario, nos impulsan a modificar su horizonte conceptual para aplicar nuevos criterios y ensayar soluciones críticas innovadoras y abiertas para responder a la pregunta inicial sobre si la razón puede dirigir la estrecha interdependencia entre poder y educación, formalizando y haciendo frente a

las posibilidades de la política educativa, que no pierde su justificación, aunque no se pueda encontrar una fundamentación definitiva.

Y es que precisamente los rasgos fundamentales de la política educativa —componente ideológico, proceso histórico, presencia de valores, discurso ordenado a la praxis con explicación de acciones que están determinadas por normas, interpretación proyectiva de la vida, propuestas imaginativas plurales—, nos conducen a plantear, en último término, la coherencia del racionalismo epistemológico para fundamentar, justificar y limitar el proceder argumentativo de la Política de la Educación.

Una vez legitimado su carácter científico, podemos usar su conocimiento para diseñar una política educativa con criterios pedagógicos, que no sea el producto tecnológico resultado de la aplicación de unas teorías científicas, sino una política que partiendo de la práctica educativa es capaz de unificar en una totalidad compleja la diversidad de elementos que interviene en la educación para conseguir el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales. Será el predicamento de la razón quien replantee el decisivo informe y la importancia de los principios o fines valorativos: la autonomía, la igualdad, la dignidad a que todos aspiramos.

La Política de la Educación, adoptando una concepción sistémica y normativa de la racionalidad, nos permite conocer los errores que se han cometido en el pa-

sado; reconocer que el ordenamiento jurídico por sí sólo no cambia la realidad educativa, sino que debe contemplarse como un marco estable pero flexible en el que quepan proyectos diversos que se pueden diseñar desde situaciones concretas de la práctica educativa y adaptable a los rápidos cambios que experimenta la sociedad. Nos ayuda también a comprender los procesos de implantación de las reformas en los distintos niveles del sistema y en distintos momentos, y saber que su implantación ha de realizarse en situación de incertidumbre cognitiva, por lo que su justificación sólo se puede realizar en el ámbito de la práctica.

Este bien puede ser el momento de presentar y avanzar en estas dimensiones innovadoras del campo de conocimiento pedagógico que nos orienta en la construcción y desarrollo de la política educativa, razonablemente creativa, en un mundo estructurado por la complejidad. En todo caso, como actores políticos somos más conscientes de que el predicamento de la razón, al margen de los cauces de la discusión convencional, contribuye al alza de los niveles de reflexividad epistemológica exigibles para el estudio científico de la Política de la Educación.

Dirección de los autores: Alfredo Jiménez Eguizábal, ajea@ubu.es; Jesús Jiménez Martín y Carmen Palmero Cámara, cpalmero@ubu.es. Facultad de Humanidades y Educación, Avenida Villadiego s/n, 09003, Burgos.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 10.V.2006

Notas

- [1] Como profesor de la Facultad de Filosofía Kant estaba obligado a impartir lecciones de pedagogía con carácter alterno. Impartió lecciones de Pedagogía en el semestre invernal de 1776/77, en el semestre estival de 1780 y, de nuevo, en los semestres de invierno de 1783/84 y 1786/87 que no fueron publicadas por él mismo, sino por Friedrich Theodor Rink en 1803.
- [2] Teniendo en cuenta que no debemos confundir libertades y derechos, pues aunque ambos se identifican en el marco de cualquier constitución, confundirlos es una manera de anular la condición de persona, por eso, «el elemento que nos permite juzgar el fundamento ético de un determinado Estado es, en el fondo, la amplitud con que defiende los derechos del hombre» (Tourrián, 275-276).
- [3] A partir de la aprobación de la Constitución Española (1978), se comenzó a trabajar en la propuesta de una nueva ley educativa, que atendiera los principios marcados por ella. Debido a diferentes circunstancias políticas, debemos esperar algún tiempo hasta la aprobación de la Ley 5/1980 Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) y hasta siete años para la promulgación de la Ley 8/1985, Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE). A partir de esa fecha, surgirán otras leyes educativas que revisaron, regularon y actualizaron todo nuestro sistema educativo: la Ley 1/1990, Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la Ley Orgánica 9/1995 de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE), la Ley Orgánica de las Cualificaciones y Formación Profesional (2002) y la Ley 10/2002, Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) que ha visto truncado su proceso de aplicación por el Real Decreto 131/2004, de 28 de mayo, por el que se modificó su calendario de aplicación, abriéndose un nuevo ciclo de discusión parlamentaria hasta la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 15 de diciembre de 2005 del Proyecto 121/000043 de Ley Orgánica de Educación, finalmente publicada en el Boletín Oficial del Estado del día 20 de abril de 2006.
- [4] Aunque la preocupación por la política es sin duda muy antigua, su formalización científica responde a un saber moderno. Es en 1880 cuando se crea la *School of Political Science* en la Universidad de Columbia y en 1903 cuando se funda la *American Political Science Association*, comenzando a editarse la *American Political Science Review* tres años más tarde. La Política de la Educación como disciplina universitaria es relativamente reciente, gestándose en las universidades europeas y americanas en la década de los años sesenta de la mano de la ciencia política y, por tanto, bajo su influencia. En España, su incorporación al currículo universitario se produce en los años setenta, pasando a constituir, con la denominación de 'Política y Legislación educativas', una materia troncal en la reforma curricular impulsada por el Real Decreto 915/1992, de 17 de julio (B.O.E. de 27 de agosto).
- [5] Como es sabido, la lengua inglesa conserva dos voces para designar significados diferentes del término política. Por una parte, el término *policy*, transcripción por vía latina del sustantivo griego *politeia*, empleado por Aristóteles para designar a la forma virtuosa de gobierno en la que las masas gobiernan en beneficio de todos, significa para los anglosajones 'programa de acción' o conjunto de medidas de que se sirven los poderes públicos, especialmente el macro-poder del Estado, orientadas a la consecución de unos objetivos de educación; es decir, organización y funcionamiento sujeto a reglas de las instituciones políticas y administrativas, mientras que *politics*, derivado del griego *politikós*, hace referencia a los problemas sustantivos de la política de la educación; a los intereses ideológicos o componentes de valor que subyacen en aquellos 'programas de acción'; a la orientación política global que preside todo sistema educativo, es decir los juegos y relaciones de poder, con especial atención a las deliberaciones y acuerdos que anteceden a la toma de decisiones. Mientras la *policy* supone un enfoque instrumental en el análisis de la política educativa de un país, como expresión de las distintas manifestaciones de poder que operan en el ámbito de la educación, tal como éstas se despliegan dinámicamente en la realidad de la vida social; la *politics* pretende sobre todo conocer las vertientes radicales de la realidad política: las relaciones recíprocas de la educación con el poder; los valores e ideologías constitutivas de una cultura política, como categorías básicas, ordenadoras del fenómeno político de la educación. FERNÁNDEZ CARVAJAL, R. (1981): *El lugar de la ciencia política* (Murcia, Universidad de Murcia).
- [6] Sigue discutiéndose si es necesario ocuparse de las cuestiones epistemológicas en pedagogía.

Véase, entre otros, la fiel descripción que realiza MERINO FERNÁNDEZ, J. V. (1996) *La Pedagogía General y la Epistemología pedagógica*, en VV. AA. *Por una pedagogía humanista: homenaje al Prof. Dr. José María Quintana Cabanas en su 65º Aniversario* (Madrid, Dykinson: Narcea).

- [7] Los Seminarios se celebraron en la Universidad de Salamanca entre los años 1977 y 1981. El primero en febrero de 1977 discutió los problemas conceptuales y metodológicos que afectaban a las ciencias de la educación en orden a su legitimación epistemológica. Se convocó con el título: *Seminario sobre Problemas Epistemológicos de las ciencias de la Educación* y en él se reunieron diversos especialistas procedentes de los campos de la Pedagogía, de la Lógica y Teoría de la ciencia, así como la Lingüística por ser la primera ciencia humana que había logrado que se reconociese su estatuto epistemológico. El segundo seminario, celebrado en 1979, se convocó con el título «Los Estudios de ciencias de la educación: curriculum y profesiones», y analizó las funciones que tenían las nuevas disciplinas en la sociedad. En el tercer seminario celebrado en 1981 con el título «Seminario sobre Epistemología y Pedagogía» se analizaron las condiciones que hacían de las distintas disciplinas académicas de las ciencias de la educación, epistemológicamente distintas del resto de las ciencias humanas. Las ponencias fueron recogidas en los siguientes textos: ESCOLANO, A. et al. (1978) *Epistemología y educación* (Salamanca, Ediciones Sígueme); ESCOLANO, A. (comp.) (1979) *Los estudios de ciencias de la educación: curriculum y profesiones* (Salamanca, Instituto Universitario de Ciencias de la Educación, Universidad de Salamanca); BASABE, J. et al. (1983) *Estudios sobre epistemología y pedagogía: [II Seminario sobre Epistemología y Pedagogía]* (Salamanca, Anaya).
- [8] Avanzini hace una síntesis de los cambios de denominación que se dan en el siglo xx respecto a los estudios de Pedagogía que es asumida por Quintana, quien en los seminarios de Salamanca justifica los cambios de denominación en función de la elaboración de diferentes epistemologías legitimadoras del saber: Pedagogía (Filosofía), Ciencia de la Educación (Positivismo) y Ciencias de la Educación (neopositivismo). Este último término fue introducido por Debesse, según Avanzini o por Stähler, según Quintana, para expresar el reconocimiento de la pluridisciplinariedad existente en el ámbito de la investigación educativa. Cfr. AVANZINI, G. (1979) *La pedagogía del siglo XX* (Madrid, Narcea); MANJÓN, J. (1993-94) Los distintos marcos conceptuales de la pedagogía como conocimiento científico, pp. 451-461, *Revista de Ciencias de la Educación. Cuestiones Pedagógicas. Universidad de Sevilla*, n.º 10-11; QUINTANA, J. M. (1983) *Pedagogía, Ciencia de la Educación y Ciencias de la Educación*, en BASABE, J. et al.: *Estudios sobre epistemología y pedagogía: [II Seminario sobre Epistemología y Pedagogía]* (Salamanca, Anaya).
- [9] El positivismo asumiendo los supuestos del empirismo de Hume de que no se pueden derivar juicios normativos de cuestiones de hecho sin cometer la falacia conocida como *falacia naturalista*, ha de buscar una ciencia axiológicamente neutra decretando la irracionalidad de las decisiones axiológicas. Ya Hume distinguió entre una *razón estrictamente instrumental* que se ocupa de formular juicios descriptivos y de establecer los medios, y una facultad de motivación, las pasiones separada de la razón, que se ocupa de los fines; a saber las pasiones.
- [10] Por la biografía que escribió de su hijo Marianne Weber (WEBER, M., 1984, *Max Weber: ein Lebensbild* (Tübingen, J. C. B. Mohr) (trad. esp.: *Max Weber: una biografía* Valencia, Alfons el Magnánim, 1995), sabemos que desde su infancia estuvo en contacto con muchas de las principales personalidades del mundo académico y político prusiano, entre otros Dilthey, puesto que su padre era un destacado miembro del Partido Nacional Liberal. Weber obtuvo una cátedra de economía en Friburgo en 1894, y el año siguiente impartió allí su Antrittsrede (lección inaugural: WEBER, M. (1958) *Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik*, en *Gesammelte politische Schriften*, (Tübingen, Mohr). Desde 1897 estuvo siete años incapacitado y reanudó su actividad después de principios de siglo, época en la que junto a *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, publicó los ensayos, para nosotros, más importantes de epistemología y metodología de las ciencias sociales: WEBER, M. (1992) *La ciencia como profesión: la política como profesión* (Madrid, Espasa-Calpe); IDEM (1964) *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (México, F. C. E.); IDEM (1973) *Ensayos sobre metodología sociológica* (Buenos Aires, Amorrortu editores); IDEM (1998) *El político y el científico* (Madrid, Alianza); IDEM (1974) *Sobre la teoría de las ciencias sociales* (Barcelona, Península). WEBER, M. (1984).
- [11] El planteamiento clásico y positivista de la epistemología, que aspiraba a la objetividad por la vía de la neutralidad axiológica, no aceptaba como científicas aquellas disciplinas que no se restringieran a la

racionalidad técnico-instrumental, e incluyeran fines y valores. Este esquema fue cuestionado por Dewey desde el origen del pragmatismo, pues considera que la distinción entre hechos y valores era sólo convencional. Todo medio es un fin temporal hasta que se consigue, y todo fin es un medio para seguir avanzando en la acción una vez que se consigue. Se le llama fin no porque tenga una diferencia epistemológica con los medios sino por cuestión de prioridad temporal, fin es el que indica la dirección futura de la actividad y medio el que se refiere a la actividad presente. Cfr. DEWEY, J. (1998) *Democracia y educación: Una introducción a la filosofía de la educación* (Madrid, Morata).

la educación y ciencias de la educación: carácter y ubicación, *Teoría de la Educación*, 8, pp. 43-54.

Bibliografía

ALBERT, H. (2002) *Racionalismo crítico* (Madrid, Síntesis).

ANGULO, J. F. (1994) Enfoque tecnológico del currículum, en ANGULO, J. F. y BLANCO, N. (Coord.) *Teoría y desarrollo del currículo* (Málaga, Aljibe).

ARCHER, M. S. (1979) *Social origins of educational systems* (California, Sage).

ARCHER, M. S. (1981) Los sistemas de educación, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, XXXIII, 2, pp. 285-310.

ARISTÓTELES (1985) *Ética a Nicómaco* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales).

ARISTÓTELES (1989) *Política* (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales).

AVANZINI, G. (1979) *La pedagogía del siglo XX* (Madrid, Narcea).

BASABE, J. et al. (1983) *Estudios sobre epistemología y pedagogía [II Seminario sobre Epistemología y Pedagogía]* (Salamanca, Anaya).

BÖHM, W. (1995) *Teoría y práctica. El problema básico de la Pedagogía* (Madrid, Dykinson).

BRONCANO, F. (2003) *Saber en condiciones. Epistemología para escépticos y materialistas* (Madrid, Antonio Machado Libros).

CASSANI, J. E. (1972) *Fundamentos y alcances de la política educación* (Buenos Aires, Librería del Colegio).

COLOM, A. J. y DOMÍNGUEZ, E. (1997) *Introducción a la política de la educación* (Barcelona, Ariel).

COLOM, A. J. y RODRÍGUEZ, M. P. (1996) *Teoría de*

COLOM, A. J. (2000) *Desarrollo sostenible y educación para el desarrollo* (Barcelona, Octaedro)

COLOM, A. J. (2002) *La (de)construcción del conocimiento pedagógico. Nuevas perspectivas en teoría de la educación* (Barcelona, Paidós).

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 6 DE DICIEMBRE 1978 (BOE n.º 311.1 de 29 de diciembre). Reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución Española, de 27 de agosto de 1992 (BOE n.º 207, de 28 de agosto). En la Red Académica de Investigación Española — RedIris— puede consultarse el Código constitucional DERECONS, elaborado y actualizado por el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo.

DEWEY, J. (1998) *Democracia y educación. Una introducción a la filosofía de la educación* (Madrid, Morata).

DOMÉNECH, A. (1997) Racionalidad económica, racionalidad biológica y racionalidad epistémica: la filosofía del conocimiento como filosofía normativa, en CRUZ, M. (Coord.) *Acción humana* (Barcelona, Ariel), pp. 235-263.

EASTON, E. (1953) *The political system: An inquiry into the state of political change* (New York, Alfred A. Knopf).

EASTON, D. (1965a) *A Framework for Political Analysis*, New Jersey, Prentice-Hall (Traducción española: *Esquema para el análisis político* (Amorrortu, Buenos Aires).

EASTON, E. (1969) The new revolution in political science, *American Political Science Review*, LXIII.

ESCOLANO, A. et al. (1978) *Epistemología y educación* (Salamanca, Ediciones Sígueme).

ESCOLANO, A. (comp.) (1979) *Los estudios de ciencias de la educación: currículum y profesiones* (Salamanca, Instituto Universitario de ciencias de la educación, Universidad de Salamanca).

ESCOLANO, A. (1999) Las ciencias de la educación bajo sospecha o los orígenes de la epistemología pedagógica en España, en LASPALAS, J. (Ed.) *Historia y teoría de la educación: Estudios en honor del profesor Emilio Redondo García* (Pamplona, Eunsa).

FERNÁNDEZ SORIA, J. M. (2002) *Estado y educación en la España contemporánea* (Madrid, Síntesis).

FLÓREZ, C. (1993) *Sociología y teoría del conocimiento*

- en Habermas, en SOCIEDAD CASTELLANO-LEONESA DE FILOSOFÍA: *Problemas fundamentales del conocimiento* (Salamanca, Sociedad Castellano-Leonesa de Filosofía).
- GARCÍA BLANCO, J. M. (1985) Estudio preliminar, en WEBER, M.: *El problema de la Irracionalidad en las Ciencias Sociales* (Madrid, Tecnos).
- GHIOLDI, A. (1972) *Política educacional en el cuadro de las ciencias de la educación* (Buenos Aires, Losada).
- GIL ANTÓN, M. (1997) *Conocimiento científico y acción social. Crítica epistemológica a la concepción de ciencia en Max Weber* (Barcelona, Gedisa).
- GIMENO SACRISTÁN, J (2001) Políticas y prácticas culturales en las escuelas: los abismos de la etapa postmoderna, en <http://www2.uca.es/HEURISIS/neurisis99/Vh1.html>.
- HABERMAS, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 vols. (Frankfurt, Suhrkamp Verlag), (trad. esp. 1987, *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus, 2 vols.).
- JIMÉNEZ EGUIZÁBAL, J. A. (Coord.) (1999) Política y Planificación Educativas, *Revista de Ciencias de la Educación*, Número monográfico extraordinario, 178-179.
- JIMÉNEZ, A. y JIMÉNEZ, J. (1999) Epistemología y Política educativa. Un ensayo de justificación, *Revista de Ciencias de la Educación*, 178-179, pp. 157-186.
- JOHNSON, N. (1991) *Los límites de la ciencia política* (Madrid, Tecnos).
- JOVER, G. (1994) Ámbito de la política de la educación, en COLOM, A. J. (Ed.) *Política y planificación educativa* (Sevilla, Preu-Spínola, GIT).
- KANT, I. (1978) *Crítica de la Razón pura* (Prólogo a la 2.^a ed.) (Madrid, Alfaguara).
- LAMO, E. (1975) *Juicios de valor y ciencia social. Sobre los juicios de valores en la metodología de las ciencias sociales: una crítica interna del avalorismo* (Valencia, Fernando Torres).
- LUZURIAGA, L. (1954) *Pedagogía social y política* (Buenos Aires, Losada. Nueva edición en Madrid, CEPE, 1993).
- MANJÓN, J. (1993-94) Los distintos marcos conceptuales de la pedagogía como conocimiento científico, *Revista de Ciencias de la Educación. Cuestiones Pedagógicas. Universidad de Sevilla*, 10-11, pp. 451-461.
- MEDINA RUBIO, R. (1994) La Política educativa en España: Líneas actuales y prospectiva, en COLOM, A. J. (ed.) *Política y planificación educativa* (Sevilla, GIT, Preu Spínola), pp. 125-146.
- MEDINA RUBIO, R. (1998) Los derechos humanos y la educación en los valores de una ciudadanía universal, *revista española de pedagogía*, LVI, 3211, septiembre-diciembre, pp. 529-560.
- MEDINA RUBIO, R. (1999) El ordenamiento jurídico de la educación y la política educativa española, *Revista de Ciencias de la Educación*, 178-179, abril-septiembre, pp. 207-222.
- MERINO FERNÁNDEZ, J. V. (1996) La Pedagogía General y la Epistemología pedagógica, en VV. AA. *Por una pedagogía humanista : homenaje al Prof. Dr. José María Quintana Cabanas en su 65 Aniversario* (Madrid, Dykinson y Narcea).
- NEGRO, D. (1994) Sobre el concepto de política y político, en COLOM, A. J. (Edit.) *Política y planificación educativa* (Sevilla, GIT, Preu-Spínola), pp. 17-40.
- PEDRÓ, F. y PUIG, I. (1998) *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada* (Barcelona, Paidós).
- PUELLES, M. (1992) Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970, *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 13-29.
- PUELLES, M. (1993) Estado y Educación en las Sociedades Europeas, *Revista Iberoamericana de Educación*, 1, Enero-abril, <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie01a02.htm> .
- PUELLES, M. (1999) Política de la educación: viejos y nuevos campos de conocimientos, *Revista de Ciencias de la Educación*, 178-179, pp. 187-208.
- PUTNAM, H. (1994) *Cómo renovar la filosofía* (Madrid, Cátedra).
- QUINTANA, J. M. (1983) Pedagogía, Ciencia de la Educación y Ciencias de la Educación, en BASABE, J. et al. *Estudios sobre epistemología y pedagogía [II Seminario sobre Epistemología y Pedagogía]* (Salamanca, Anaya), 75-107.
- RABOTNIKOV, N. (1988) Racionalidad de decisión política en Max Weber, en OLIVÉ, L. (comp.) *Racionalidad. Ensayos sobre la racionalidad en ética y política, cien-*

cia y tecnología (México, Siglo XXI editores).

RESCHER, N. (1993) *La racionalidad. Una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón* (Madrid, Tecnos).

RESCHER, N. (1994) *Los límites de la ciencia* (Madrid, Tecnos).

RORTY, R. (1983) *La filosofía y el espejo de la naturaleza* (Madrid, Cátedra).

RORTY, R. (2002) *Filosofía y futuro* (Barcelona, Gedisa).

RUBIO LLORENTE, F. (1974) La política educativa, en VV.AA. *La España de los años 70* (Madrid, Moneda y Crédito).

TOURINÁN, J. M. (1996) La libertad de enseñanza, democratización y autonomía escolar. Nuevas propuestas en la encrucijada de las políticas educativas, *Bordón*, 48 (3), pp. 273-297.

WEBER, M. (1958) Der Nationalstaat und die Volkswirtschaftspolitik, en *Gesammelte politische Schriften* (Tübingen, Mohr).

WEBER, M. (1964) *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva* (México, F.C.E.).

WEBER, M. (1973) *Ensayos sobre metodología sociológica* (Buenos Aires, Amorrortu editores).

WEBER, M. (1974) *Sobre la teoría de las ciencias sociales* (Barcelona, Península).

WEBER, M. (1992) *La ciencia como profesión: la política como profesión* (Madrid, Espasa-Calpe).

WEBER, M. (1995) *Max Weber: una biografía* (Valencia, Alfons el Magnánim).

WEBER, M. (1998) *El político y el científico* (Madrid, Alianza).

ZANOTTI, L. J. (1972) *Etapas históricas de la política educativa* (Buenos Aires, Eudeba).

ZANOTTI, L. J. (1985) *Posibilidades y alcances de la política educacional como disciplina autónoma* (Buenos Aires, Ediciones de la Revista del Instituto de Investigaciones Educativas).

Resumen:

La política educativa y la naturaleza compleja de la educación. Nuevos enfoques epistemológicos

El presente artículo aborda la solvencia epistemológica y el potencial innovador del conocimiento pedagógico de la Política de la Educación para el diseño actual y cuestiones más disputadas del sistema educativo. Reconocer la necesaria dimensión política de la educación y su irreducible complejidad no significa tener que admitir el carácter exclusivamente ideológico de la política educativa o la incapacidad de la razón para construir un proyecto educativo.

Desde un nuevo enfoque epistemológico, deudor de los planteamientos críticos del pragmatismo y de una concepción sistémica y normativa de la racionalidad que asume el carácter falible de toda actividad científica llena de valores, la Política educativa ha logrado construir un cuerpo de conocimientos sensible a la incertidumbre y a la complejidad, en la que los dominios cognoscitivo, práctico y evaluativo interactúan para establecer la racionalidad de unos fines cuya justificación se da en el ámbito práctico, sin necesidad de adoptar posturas irracionales. Emergen, así, nuevas posibilidades para el predicamento de la razón y condiciones de actividad científica en el ámbito de las decisiones de la política educativa, que estructura la educación en función de los valores que guían la convivencia en una sociedad plural.

Descriptores: educación, política educativa, epistemología, axiología.

Summary:

The educational policy and the complex nature of education. New epistemological approaches

The present article approaches the epistemological solvency and the innovative potential of the pedagogical knowledge of Education policy for the current design and the most disputed questions of the educational system. Recognising the necessary political dimension of education and its irreducible complexity does not mean that we have to accept the exclusively ideological character of education policies or the disability of the reason to construct an educational project.

values which guide the living together in a plural society.

Key Words: education, educational policy, epistemology, axiology.

From a new epistemological approach, indebted to the critical approaches of pragmatics and a systemic and normative conception of rationality which assumes the fallible character of all scientific activity full of values, Educational policy managed to construct a sensible knowledge body where the uncertainty and complexity in which the cognitive, practical and evaluative domains interact to establish rationality as one of the goals whose justification occurs in the practical environment, without the necessity to adopt irrational positions.

New emerging possibilities for the predicament of the reason and the conditions of the scientific activity within the educational policy and politics, which conform education as a result of the