

La mutación neoliberal del sistema educativo italiano desde los años 2000 hasta el umbral del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia

The Neoliberal Mutation of the Italian Education
System from the 2000s to the threshold of the
National Recovery and Resilience Plan

 **Davide Borrelli**¹

 **Rossella Latempa**²

Resumen

Analizamos aquí las políticas aplicadas en el sistema escolar y universitario italiano como parte del “Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia”, es decir, las reformas adoptadas por el gobierno italiano y financiadas con fondos europeos para hacer frente a la crisis pandémica. Estas medidas parecen plenamente coherentes con las políticas educativas de las dos últimas décadas. Argumentamos que la política italiana aprovechó una nueva crisis para acelerar los procesos de reforma, superando las resistencias políticas y culturales a una agenda neoliberal pretendidamente modernizadora que se viene persiguiendo desde principios de la década de 2000. El aparente giro educativo que se está produciendo con el PNRR puede considerarse como una forma de “gatopardismo”, es decir, una estrategia que sigue el principio enunciado por uno de los personajes de *El Gatopardo* de

¹ Catedrático de Sociología de la cultura y políticas de la evaluación en la Universidad Suor Orsola Benincasa de Napoli (Italia). Email: davide.borrelli@docenti.unisob.na.it

² Profesora de matemáticas y física en la escuela secundaria superior. Doctorado en física en la Universidad de Salerno (Italia). Email: rossella.latempa@gmail.com

Giuseppe Tomasi di Lampedusa, por el que “si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie”.

Palabras clave: Escuela; universidad; Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia; políticas neoliberales; evaluación estandarizada.

Abstract

We shed light on the policies implemented in Italian school and University as part of the “National Recovery and Resilience Plan”, i.e., the reforms adopted by the Italian government and financed by European funds to tackle the pandemic crisis. These measures appear fully consistent with the educational policies of the last two decades. We argue that Italian policy has taken advantage of yet another crisis to accelerate reform processes, overcoming political and cultural resistances to the supposedly modernising neo-liberal agenda been pursued since the beginning of the 2000s. The seeming PNRR's educational turn can be considered a form of “*gattopardismo*”, i.e. a strategy that follows the principle enunciated by one of the characters of *The Leopard*, the famous novel by Giuseppe Tomasi di Lampedusa, according to which “if we want things to stay as they are, things will have to change”.

Keywords: School, higher education, neoliberal policies, National Recovery and Resilience Plan, quantitative evaluation.

1. Introducción

“Nunca dejes que una crisis grave se desperdicie. Y lo que quiero decir con esto es que una crisis ofrece la oportunidad de hacer cosas que antes se pensaba que no se podían hacer”. Con estas palabras, en 2008, Emanuel Rahm, el entonces jefe de gabinete del presidente electo Barack Obama, ratificó la necesidad de aprovechar la crisis financiera del momento para transformar, entre otras cosas, el sistema educativo hacia una dirección cada vez más meritocrática, es decir, para crear, mediante la educación, unas condiciones de *accountability* y competitividad sociales bajo las cuales, en última instancia, lo que cada cual gane dependerá

exclusivamente de lo que aprenda, según una consigna política (“*what you earn depends on what you learn*”) que hizo famosa el ex presidente Bill Clinton en uno de sus discursos (Sandel, 2021).

La recomendación de Rahm expresa un principio fundamental del sistema de gubernamentalidad contemporáneo: el de seguir por la misma vía política a pesar de las crisis que ésta acarrea, o, más bien, a través de ellas. Se trata de un argumento clave para entender por qué aunque la crisis de 2008 haya puesto de manifiesto la inadecuación e insostenibilidad del sistema neoliberal de gobernanza basado enteramente en la lógica de la competición de mercado (Foucault, 2004), nada de este sistema haya sido realmente cuestionado o rechazado. Y menos aún en las políticas educativas, que siguen estando marcadas por el llamado “neoliberalismo progresista” (Sharma, Schmeichel y Wurzburg, 2022).

Una de las explicaciones más convincentes para nosotros atribuye esta “extraña no-muerte del neoliberalismo” (Crouch, 2011) a un factor cultural más que político o económico; el hecho es que, para decirlo con las palabras de Mirowski (2013), “el neoliberalismo como visión del mundo está profundamente arraigado en la vida cotidiana, hasta el punto de pasar como una ‘ideología sin ideología’” (s/n). El mayor éxito del neoliberalismo reside precisamente en el hecho de que se lo reconoce no como una cosmovisión particular, sino como la condición natural de la propia vida.

En principio, cada crisis podría sacudir y cuestionar la forma de sociedad en la que se vive y dar voz a la necesidad de una alternativa radical. Por el contrario, las crisis actuales se utilizan sistemáticamente para profundizar la implantación política más amplia de esta “ideología sin ideología”. Lo mismo ocurrió durante la crisis pandémica. En el momento de la pandemia, por ejemplo, todos nos dimos cuenta de la crisis en la que se encontraban instituciones de interés común como son la sanidad pública y el sistema educativo, y todos pensamos que sería necesario un cambio radical en el modo de vida actual. Sin embargo, las medidas diseñadas y aplicadas para reparar los daños causados por años de políticas neoliberales parecen basarse, en gran medida, en los mismos principios que inspiraron dichas políticas.

El objetivo de nuestro artículo es precisamente examinar y describir qué tipo de políticas se han diseñado y se están aplicando en las escuelas y universidades italianas, en particular como parte del llamado "Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia" (PNRR) (Bellofiore y Garibaldo, 2022); es decir, el conjunto de medidas de reforma adoptadas por el Gobierno italiano y financiadas de formas diversas con fondos europeos para hacer frente a la crisis sistémica provocada por la pandemia. Lo que podemos constatar es que las políticas aplicadas sobre la base del PNRR parecen, en esencia, plenamente coherentes y en continuidad con las desarrolladas en las dos últimas décadas. Por lo tanto, la impresión que tenemos es que, especialmente en el ámbito de la educación, la política italiana ha decidido aprovechar otra crisis más para superar todo obstáculo y toda resistencia contra la aplicación de una agenda neoliberal, supuestamente modernizadora, que se viene persiguiendo desde hace tiempo. En este sentido, en nuestra opinión, la aparente gran transformación del sistema educativo que se está llevando a cabo en Italia con el PNRR puede considerarse, en última instancia, una forma de "gatopardismo", es decir, una estrategia que obedece al principio enunciado por uno de los protagonistas de *El Gatopardo*, la famosa novela de Giuseppe Tomasi di Lampedusa, según el cual "si queremos que todo siga como está, es preciso que todo cambie". Además, este programa neoliberal encaja ahora perfectamente con la agenda política educativa del nuevo gobierno de derechas, con su especial énfasis en el mérito como herramienta de estratificación social y legitimación de la desigualdad.

El artículo se divide en dos partes: los tres primeros apartados después de la introducción están especialmente dedicados a las políticas aplicadas en las escuelas, mientras que los dos últimos profundizan en las reformas que han afectado en particular a las universidades.

2. La escuela italiana frente al Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia

Para comprender lo que hoy está ocurriendo en Italia con las escuelas y universidades, es necesario examinar los factores económicos y políticos que desde hace años determinan no sólo su acceso a los recursos, sino también la reorganización de sus contenidos, la reestructuración de su sistema de gobierno y

su relación con el mundo de la producción. Las recientes emergencias –climáticas, pandémicas, geopolíticas– se han producido en una situación de profunda crisis sistémica, que ha puesto en cuestión todas las economías del capitalismo tardío, afectando también las políticas de conocimiento y educación en todo el mundo. En Italia, tres años después del primer *lock down* general anunciado por el entonces primer ministro Giuseppe Conte el 9 de marzo de 2020, se han sucedido tres gobiernos diferentes: el primero de mayoría política de centro-izquierda (Movimento 5 Stelle y Partito Democratico), luego el gobierno técnico presidido por Mario Draghi, y finalmente el actual gobierno político de derechas dirigido por Giorgia Meloni. La pandemia podría –de hecho, debería– haber sido una oportunidad para un cambio de horizonte. Se presentaron muchos fenómenos que deberían haber cambiado radicalmente las prioridades y orientaciones de la política: por ejemplo, la pérdida de sociabilidad de los estudiantes, el cierre de escuelas y la digitalización forzosa de la relación educativa, la agudización de las desigualdades, la evidente debilidad y diferenciación territorial de los sistemas locales de sanidad y transporte público, la prolongada interrupción de actividades en espacios culturales como los teatros, cines, museos. “Nada puede volver a ser como antes”, imaginábamos en los días de mayor incertidumbre y aislamiento. Y, sin embargo, la aparente centralidad que tuvieron entonces cuestiones como la educación, el derecho universal a la salud y a la asistencia acabó disolviéndose en la polarización del debate político, de la información pública o de las discusiones en las redes sociales. Menos de tres años después de la fase de emergencia más aguda, el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, aprobado en 2021 por el Gobierno de Mario Draghi, empezó a tomar forma en Italia.

Se trata del plan europeo de inversiones más importante a nivel financiero jamás realizado desde Maastricht, pero tiene numerosos condicionantes y limitaciones reguladoras que hipotecan el empleo de los recursos, limitándolos a la consecución de determinados objetivos de *policy* (Calvano, 2022). El plan asigna a Italia 191.500 millones de euros, de los cuales 30.880 millones para la Misión Educación e Investigación. Las reformas previstas prometen “desarrollar una economía intensiva en conocimiento, competitiva y resiliente” (PNRR, 2021), basada

en “un sistema educativo más fuerte, con los jóvenes como actores protagonistas, para garantizarles el derecho al estudio, las competencias digitales y las habilidades necesarias para afrontar los retos del futuro” (Italia Domani, 2021).

Las acciones planeadas para las escuelas continúan la misma senda de las reformas neoliberales ya planificadas antes de la pandemia. Son las mismas prioridades políticas y, también, de lenguaje, así como es el mismo el énfasis en la revolución digital y la innovación tecnológica. Además, las intervenciones infraestructurales previstas (construcción y renovación de edificios, instalaciones deportivas y comedores, seguridad y mejora) parecen económicamente insuficientes en comparación con las necesidades nacionales reales (Carosotti y Latempa, 2021a), que son geográficamente muy desiguales.

Se prefiere proceder a unas reformas que rediseñen los contenidos pedagógicos, la organización y gestión del sistema educativo, siguiendo exactamente el mismo camino que antes. Por lo tanto, la necesidad de un cambio de paradigma tras la pandemia ha dado paso a una continuidad sustancial con las políticas anteriores a la pandemia, o, más bien, a su aceleración.

La *transición digital* prevé la transformación de los métodos y entornos de aprendizaje según el esquema del *Plan Escuela 4.0*³. En este contexto se modifica el perfil contractual de la función docente, introduciendo una formación obligatoria vinculada a la carrera profesional. Además, se establece un mecanismo normalizador centralizado basado en *targets* medibles (a través de las pruebas estandarizadas INVALSI⁴), con el objetivo de registrar periódicamente los resultados de los alumnos, tomándolos como indicadores de la eficacia del profesorado y de cada centro educativo. Por último, se profundiza la relación escuela-trabajo introduciendo una reforma de la orientación escolar a partir de los 11 años (enseñanza secundaria inferior) y reforzando el sistema de educación técnico-profesional de nivel superior. La reforma de la llamada *Accademia ITS* (ITS son las

³ Este plan forma parte del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia: <https://n9.cl/7xsc6>

⁴ El INVALSI (Istituto Nazionale di Valutazione del Sistema di Istruzione Italiano) es el organismo encargado de la evaluación sistémica del aprendizaje de los alumnos italianos mediante pruebas estandarizadas realizadas en cinco momentos diferentes de la trayectoria escolar de cada estudiante (a los 7, 10, 13, 15 y 19 años).

siglas de Educación Técnica Superior) cambia la fisonomía del sistema de educación tecnológica superior implementando el modelo de gestión de las fundaciones privadas. Eso significa entregar un importante segmento de la formación nacional a las empresas locales, que, por supuesto, se distribuyen de forma muy desigual por el territorio (CGIL, 2022). Los mecanismos de financiación y de rendimiento de cuentas de las reformas que se van poniendo en marcha refuerzan aún más la dimensión de mercado de la educación, ya que el acceso a los fondos europeos se regula mediante anuncios de licitación que dependen de la capacidad de planificación y ejecución por parte de muchos sujetos en competición entre sí (colectividades locales –en los territorios más ricos– privadas, tercer sector, asociaciones). Al mismo tiempo, se van reduciendo los recursos ordinarios en las leyes presupuestarias, y se aprovecha de la previsión del descenso demográfico (Carosotti y Latempa, 2021b) para hacer caja con la educación.

3. Un trayecto que empieza desde lejos

Nos parece evidente la contradicción entre el carácter programático del documento europeo de recuperación y la identificación de soluciones políticas. Más que un plan de apoyo económico, el PNRR se presenta como la estabilización definitiva de procesos en marcha desde hace unos treinta años, hasta ahora frenados en parte por la resistencia y la oposición de una parte del mundo escolar y de las fuerzas sindicales. Autonomía de gestión y evaluación estandarizada a ultranza, jerarquización y disciplinamiento del profesorado, reducción de la libertad de cátedra, espíritu empresarial y digitalización, orientación hacia la productividad y el trabajo cada vez más precoz: ésta es la destilación ideológica en la que se basa la escuela de la *Next Generation EU*. La llamada “agenda Draghi” representa una enorme oportunidad política para evitar los pasos necesarios en democracia, gracias a la fuerza autoritaria de los mecanismos de emergencia establecidos a nivel europeo (Ciccarelli, 2021), que permiten una aceleración sin precedentes (Redazione Roars, 2022a). En las últimas décadas, la escuela y la universidad han sido pioneras en la reestructuración neoliberal del espacio público italiano, basada en la teoría económica del capital humano y en las técnicas de gestión del *New*

Public Management. En los años 1996-2001, los gobiernos de “centro-izquierda” introdujeron la autonomía, el liderazgo escolar y las primeras formas de diferenciación salarial del profesorado; entre 2008 y 2010, los gobiernos de Berlusconi recortaron la financiación de la educación en unos 8.000 millones de euros y perfeccionaron el sistema de evaluación bajo la agencia INVALSI. En 2015, la llamada “Buona Scuola” del gobierno Renzi, también de centro-izquierda, refuerza aún más las prerrogativas de los directores de los centros escolares, aumenta las funciones del INVALSI mediante la certificación de las competencias individuales, e introduce la alternancia obligatoria entre la escuela y el trabajo. El actual Ministro de Educación y Mérito, nuevo nombre creado con el gobierno de Giorgia Meloni, hace aún más explícita la obstinada dirección que se ha decidido tomar: se pretende reconfigurar la estructura y la *governance* del sistema educativo público en un “cuasi mercado” desregulado y de base regional, según el modelo de autonomía diferenciada (Carosotti y Latempa, 2021c) que se está desarrollando en Italia (Redazione Roars, 2023).

Las transformaciones italianas se ajustan a las líneas de tendencia de las políticas internacionales del conocimiento (Laval, Vergne, Clément y Dreux, 2012). Los actores principales que han rediseñado la dimensión supranacional de la educación y la formación (D’Ascanio, 2017), desde la educación preescolar hasta la universidad, son sin duda la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (Sellar y Lingard, 2013) y la propia Unión Europea. La primera, a través de la comparación continua de los resultados de los alumnos en encuestas de evaluación normalizadas a gran escala (las pruebas PISA, en particular), y la segunda, a través de los impulsos institucionales destinados a normalizar los sistemas educativos de los países de la Unión, con vistas a la comparabilidad de las cualificaciones en el mercado común (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995).

A través de numerosos documentos escritos con un lenguaje propio de la economía y con fórmulas retóricas de autovalidación, estos dos organismos han producido una inmensa cantidad de literatura que está configurando un nuevo *código educativo global*. La relevancia de este espacio de elaboración política y su capacidad de imponerse como *sentido común* se han basado principalmente en el

uso creciente de herramientas de evaluación estandarizadas y en la capacidad, cada vez más significativa, de acumular grandes cantidades de datos para comparar, orientar y evaluar los distintos sistemas educativos. En Italia, aunque en tiempos muy distintos y de forma muy diferente del mundo angloamericano, las escuelas y universidades son ahora instadas a traducir su eficacia en términos cuantitativos (niveles de competencia de los estudiantes medidos mediante pruebas estandarizadas y ejercicios masivos para evaluar la calidad de la investigación científica, respectivamente) y a hacer de la competitividad la principal palanca para aumentar su calidad.

El paradigma dominante en la educación actual es el llamado "gobierno por números" (Supiot, 2015), que se basa en una verdadera fe en la aparente objetividad y *accountability* de los datos numéricos. Para hacerse una idea de este tipo de gubernamentalidad basta con abrir la página web institucional del Sistema Nacional de Evaluación, donde destaca una frase atribuida a Galileo Galilei: "Mide lo medible y lo no medible haz que lo sea". Este paradigma se ha soldado con la ideología de la austeridad y del *value for money*, y ha acompañado la deslegitimación pública de los profesores de escuela, una masa de trabajadores considerados sin formación, con empleo asegurado y privilegiados. De ahí la convicción de que no necesitaríamos más recursos, ni salarios más dignos, ni edificios escolares más seguros y acogedores, ni menos alumnos por clase. En cambio, habría que premiar a los profesores que *realmente lo merecen*, diferenciando perfiles y estableciendo jerarquías en un sector todavía demasiado horizontal. Estas inferencias están tan consolidadas que parecen ser el único camino a seguir: "calentarse con la leña que se tiene", decía hace unos años el ministro de Educación Bussetti, o, alternativamente, hacer florecer el mercado de la educación, "financiando las escuelas públicas también con recursos privados" (Cimino, 2023), como sugería recientemente el ministro de Educación y Mérito Giuseppe Valditara.

4. La evaluación normalizada en el centro de los procesos de transformación de la escuela: el caso del INVALSI

En casi todos los países, la evaluación ha sido la palanca a través de la cual se han llevado a cabo reformas de las administraciones públicas y de los sistemas educativos en particular. El caso italiano es muy interesante, ya que constituye en cierto modo un *unicum* en la escena internacional en lo que se refiere al *testing* y mediciones estandarizadas a escala nacional. De hecho, Italia es el único país del espacio europeo (Eurydice Italia, 2016) que, con la misma herramienta, evalúa y certifica las competencias de todos los alumnos, la calidad del sistema educativo e, indirectamente, de los gestores escolares y los profesores: una prueba estandarizada elaborada por el Instituto Nacional de Evaluación (INVALSI), cuya organización y funcionamiento están completamente al margen de la dialéctica y el control político y parlamentario, o desde abajo. Las pruebas (de idioma italiano, matemáticas e inglés⁵) son en papel para los niños de 7 y 10 años, mientras que son informatizadas para los estudiantes de 13, 15 y 19 años. Cada año, aproximadamente 2,5 millones de estudiantes se someten a las pruebas del INVALSI. Esto implica un gran compromiso en términos de organización y recursos públicos, que ha sido recientemente cuantificado (7 millones de euros al año) y supervisado de forma crítica por el Tribunal de Cuentas italiano (Redazione Roars, 2021).

A pesar de la retórica de transparencia y *accountability* que prevalece hoy en día, cabe destacar que las pruebas INVALSI no son objeto de debate científico ni de comparación didáctico-pedagógica con el mundo de la educación. Además, su contenido (los *ítems* propuestos a los alumnos de un año para otro) es completamente inaccesible, tanto para las familias como para los profesores, ya que la base de datos automatizada del instituto no es pública. Por lo tanto, los resultados de las pruebas no son verificables ni analizables. Los datos devueltos a cada escuela ni siquiera contienen información a posteriori sobre los temas propuestos y los procesos de aprendizaje activados por quienes los cursaron. Sobre este panorama,

⁵ La prueba INVALSI de inglés se introdujo en 2018 para los alumnos de 10, 13 y 19 años.

ya de por sí dramáticamente opaco, intervino el PNRR con una novedad sustancial: la distribución de fondos a las instituciones educativas según el resultado en las pruebas INVALSI. En el verano de 2022, el Gobierno de Draghi decidió, por decreto y sin discusión con los interlocutores sociales, asignar los 500 millones previstos en la llamada misión de reducción de brechas, en función del porcentaje de alumnos con resultados bajos en las pruebas INVALSI. Así pues, los resultados de los alumnos *low performers* (definidos como alumnos con “dificultades”, o con “fragilidad en el aprendizaje”) se han convertido por decreto en un indicador fiable para la asignación de recursos, institucionalizando así, por primera vez en Italia, el vínculo entre los resultados de los tests y la financiación de las escuelas. Hay casos ilustres de sistemas escolares que lo han hecho y lo siguen haciendo, cuya historia es bien conocida (Ravitch, 2016), así como lo es el debate científico y público al cual esta historia ha dado lugar (Latempa, 2020). En Italia, en cambio, nada de esto ocurre. Los centros que reciban los fondos tendrán que diseñar actividades para “combatir el abandono escolar prematuro”, comprometiéndose a mejorar las “competencias” de los alumnos. Por supuesto, esta mejora deberá medirse con los resultados de los tests estandarizados. Para los institutos que no pongan en marcha las acciones necesarias o no cumplan los *targets y milestones* impuestos por el riguroso *timeline* del plan europeo, se prevé la intervención de “poderes sustitutivos”, aún sin aclarar, que parecería adoptar la forma de una especie de *administración extraordinaria* para los institutos *objetivamente* ineficaces, en términos de gestión o de resultados (Redazione Roars, 2022b). Se trata de una profunda aceleración política, destinada a producir efectos duraderos, sobre la que hay poca conciencia en los lugares de trabajo y ausencia total de debate público.

La retórica comunicativa de la *equidad* y la *lucha contra la fragilidad* que el INVALSI ha venido promoviendo en los últimos años inaugura una nueva fase de *governance* meritocrática, en la que cada escuela es responsable de sus resultados, de las medidas que adopta para mejorarlos y de las consecuencias que se derivarán de las decisiones que tome. Al mismo tiempo, todos los estudiantes catalogados como “frágiles” por el instituto INVALSI, en tanto que beneficiarios de proyectos

adicionales (el PNRR habla de *coaching* motivacional, tutoría en línea), serán responsables de mejorar su capital humano durante el *life long learning*.

Lo que ahora está ocurriendo en Italia era totalmente previsible, pues es el resultado de una obstinada compulsión por repetir que se prolonga al menos desde hace 15 años (Checchi *et al.*, 2008). Las pruebas INVALSI se han convertido en herramientas de evaluación individual de los estudiantes, que se utilizan como certificación de competencias⁶. Fueron concebidas inicialmente como una herramienta de evaluación sistémica, basada –como las pruebas Pisa de la OCDE– en una encuesta por muestreo. De hecho, hoy se han convertido silenciosamente en una herramienta para certificar a alumnos de forma individual, en base a la cual se puede premiar a profesores y directores, distribuir fondos a escuelas cada vez más autónomas, elaborar itinerarios pedagógicos y reorganizaciones curriculares. El apoyo de asociaciones público-privadas (Cerisano, 2023) en la gestión y ejecución de los proyectos europeos previstos desempeñará entonces su papel en una historia que aún está por escribir, pero cuyo final es imaginable sobre la base de experiencias internacionales similares.

5. Dinámicas de empobrecimiento y desigualdad en la universidad italiana

Para ofrecer una visión de conjunto de la situación del sistema universitario italiano, nos limitamos a citar algunos datos contextuales que consideramos especialmente significativos. En primer lugar, cabe señalar que según el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) *Education at a Glance*, Italia, junto con México, resultaba en 2021 el único país de los 38 de la OCDE en el que el nivel de educación superior entre los adultos jóvenes (25-34 años) era inferior al 30% (OCDE 2022, tabla A1.2). Este dato parece bastante sorprendente si se tiene en cuenta que Italia goza de un nivel de desarrollo económico superior al de muchos de los países que la preceden en esta clasificación.

⁶ En la perspectiva de los economistas, los resultados de los exámenes habrían sustituido a las evaluaciones de los profesores. El carácter supuestamente “objetivo” de las pruebas también habría permitido utilizar sus resultados para la selección en el acceso a la universidad y para certificar las competencias a la entrada en el mercado laboral.

Por lo tanto, es evidente que existe un desfase entre el nivel educativo y el desarrollo económico.

Un segundo dato proporciona un marco interpretativo que en cierto modo ayuda a contextualizar la primera constatación. Este dato se refiere a la composición tanto territorial como social del alumnado de las universidades italianas, y muestra un escenario general de diferentes y crecientes desigualdades. Fuentes ministeriales indican que de 2008/2009 a 2021/2022 el número de estudiantes matriculados en las universidades italianas se mantuvo prácticamente invariable (+ 0,43%) (véase Stazio y Traiola, 2023). Sin embargo, si se analiza la distribución territorial de estos estudiantes, se puede constatar que hay partes del país donde el porcentaje del alumnado ha aumentado significativamente (+ 24,82% en Italia noroccidental, donde se encuentran las ciudades más ricas, como Turín y Milán) y otras, en cambio, donde la población estudiantil universitaria ha disminuido drásticamente (- 17,34% en el Sur de Italia y - 30,23% en su zona insular). Obsérvese también que el número total de profesores disminuyó un 4,06% durante el mismo periodo (con picos de aumentos del 5,88% en el Noroeste y picos de descensos en la Italia insular del 19,88%): una prueba más de la substancial desinversión del Estado italiano en la universidad y la investigación científica.

La desigualdad territorial afecta no sólo a los estudiantes, sino –por supuesto– también a los titulados. Un informe del instituto italiano de estadística (ISTAT) sobre la migración interna e internacional de la población residente nos informa que en el decenio 2012-2021 aproximadamente 337 mil jóvenes de entre 25 y 34 años se expatriaron desde Italia, de los cuales más de 120 mil, en el momento de la salida, estaban en posesión de un título universitario (ISTAT 2023, p. 8). El mismo informe ISTAT hace hincapié en que la emigración de titulados penaliza sobre todo al Sur de Italia, dado que el Norte y el Centro consiguen compensar las salidas al extranjero gracias a los movimientos migratorios de los que se titularon en las universidades de las regiones meridionales e insulares.

Volviendo a las desigualdades relacionadas con la composición social del alumnado, un informe publicado por el ISTAT (2018) señala que en el año académico 2016/2017 las tasas de tránsito a la universidad de los graduados en las

escuelas técnicas y de formación profesional, donde acuden principalmente hijos de padres con menor nivel educativo, se detuvieron en el 11,3%, frente al 73,8% de los estudiantes del *liceo* (a saber, los centros educativos de secundaria superior con planes de estudio clásico, científico, lingüístico, económico-social y de ciencias humanas), que proceden evidentemente de familias con un entorno social-económico y un nivel educativo más elevados. Además, resultaba que “casi el 60 % de los bachilleres cuyos padres tenían un título universitario habían obtenido un diploma de *liceo*, solo el 30% cuando sus padres tenían un título de secundaria y solo el 21% cuando sus padres tenían al menos un título de secundaria inferior” (ISTAT, 2018). En otras palabras, el informe del ISTAT pone de manifiesto una grave situación de desequilibrio que muestra cómo el llamado ascensor social en Italia está estancado desde hace tiempo, ya que las condiciones sociales de las familias de origen acaban hipotecando en gran parte la trayectoria educativa de sus jóvenes. Esto es tan cierto que en Italia la incidencia de titulaciones universitarias entre los hijos de padres con escasa formación sigue siendo de las más bajas de la Unión Europea.

Es evidente que en un país como Italia existe una relación significativa entre pobreza económica y disparidades territoriales, por un lado, y pobreza educativa, por otro. A la luz de este escenario de fondo, está claro que lo que padece el sistema italiano de educación superior es el efecto de un problema básico de desigualdad social que se reproduce en forma de desigualdad educativa, más que de ineficacia organizativa o falta de un sistema eficaz para garantizar la calidad.

La diferencia en el número de titulados con respecto a otros países no constituye ni la única ni la más grave forma de desigualdad que afecta a la enseñanza superior italiana. En Italia existe sobre todo una forma de desigualdad socioeconómica que se refleja significativamente en el acceso diferenciado a los estudios universitarios en función de las condiciones de la familia de origen del alumnado. Este factor no sólo hace que el número global de titulados universitarios sea especialmente bajo, debilitando el llamado capital humano del país, sino que también socava la igualdad de oportunidades para obtener un título universitario, comprometiendo seriamente las condiciones de una educación democrática. Por

esta razón, el planteamiento de “repolitizar” la cuestión educativa (Laval y Vergne 2021, p. 10) nos parece más que nunca apropiado y urgente, no solo para la educación escolar, sino también para la universitaria. Repolitizar la cuestión universitaria significa que la universidad no debe considerarse como una parte separada del conjunto de la sociedad, ni podemos limitarnos a examinar el retraso de la universidad italiana con respecto a otros países de la OCDE únicamente en términos de déficit de gestión organizativa y de mejora de la calidad científica impulsada por criterios de financiación orientados a incentivar y premiar el supuesto mérito de los investigadores. Transformar la cuestión universitaria en un asunto de recompensa al mérito personal sería claramente una forma de despolitizarla, es decir, de cargar sobre los individuos el peso de las responsabilidades y los problemas que, por el contrario, son evidentemente de carácter sistémico y, como tales, requerirían soluciones sociales y políticas de un alcance mucho mayor.

6. Un depistaje cognitivo: la evaluación estandarizada de la universidad e investigación científica

El debate público y las intervenciones políticas tienden a centrarse principalmente en la necesidad de garantizar a las universidades italianas un riguroso sistema de evaluación estandarizada mediante un dispositivo de financiación de primas que las haga competitivas y atractivas. Pero, en realidad, uno de los principales factores críticos del sistema universitario italiano parecen ser –como hemos visto– los limitados recursos asignados a su financiación y las desigualdades estructurales que afectan en el acceso a la educación superior, más que la supuesta baja calidad y competitividad de la investigación científica. En este sentido, el énfasis en la evaluación de la calidad como panacea de todos los males de la universidad, así como, por otro lado, la obsesión constante por los rankings universitarios internacionales (Mittelman, 2018) constituyen lo que llamamos un verdadero “depistaje cognitivo” (Borrelli, 2015) de los auténticos problemas que aquejan al sistema universitario italiano. Se trata de herramientas que corren el riesgo de reducir la universidad a una mera función de cribado social, a la que se

ajusta bien la definición de “máquina clasificadora” propuesta por el filósofo estadounidense Michael Sandel (2021).

Las políticas públicas promovidas en Italia en los últimos años para el sector universitario, incluidas las que se están poniendo en marcha para aplicar el PNRR, no parecen dar prioridad al problema de las desigualdades económicas, sociales y territoriales que hemos visto que lo aquejan. Por el contrario, puede decirse que han seguido, y todavía siguen, una dirección completamente distinta, en línea, además, con el marco ideológico neoliberal que caracteriza desde hace tiempo las orientaciones generales de las políticas de la Unión Europea. En lo que respecta al PNRR, por ejemplo, la constitución de “campeones nacionales de investigación y desarrollo” hace pensar en un patrón de “excelencia científica” concentrada en unas pocas estructuras seleccionadas. Lo que va, por supuesto, en detrimento de un modelo de calidad generalizada que potencie de forma equilibrada todo el ecosistema de la investigación. Además, el PNRR tiene como objetivo programático reforzar la conexión entre investigación y empresa, como si el objetivo primario de la universidad fuera formar el llamado capital humano. Evidentemente, también así se imponen, de forma subrepticia, limitaciones y condicionamientos extrínsecos a la autonomía de los científicos en la producción de conocimientos.

Al igual que en el caso de las escuelas, en las universidades el PNRR no hace más que completar un proceso de reforma que ya lleva años avanzando en esta dirección. Se podría hablar, en este sentido, utilizando un oxímoron, de una “revolución conservadora”. O, si se quiere, de una expresión más del típico “gatopardismo” que caracteriza las políticas educativas italianas. De hecho, la reforma del sector aprobada en 2010 (la llamada ley Gelmini, que debe su nombre al ministro que la impulsó) cambió radicalmente la fisonomía de la universidad italiana, redefiniendo sus funciones, presupuestos y estructuras de gobierno, métodos organizativos, perspectivas de carrera y oferta educativa. La competición entre las estructuras universitarias, los pagos por mérito y el desarrollo de un sistema centralizado de evaluación de la calidad científica son las piedras angulares de estas medidas de reforma que han rediseñado la universidad italiana en su conjunto. Podríamos hablar de una verdadera “gran transformación” de la

universidad (Borrelli y Stazio 2018), para recordar el proceso de construcción institucional de la economía de mercado descrito por Karl Polanyi (2016), o si se quiere, de una "nueva razón del mundo" (Dardot y Laval, 2013) que se ha promovido activamente incluso en el ámbito de la investigación científica y de la educación superior. Esta gran transformación se llevó a cabo bajo la bandera de la agenda neoliberal del llamado *New Public Management*, y reproduce en su filosofía y estructura general el proceso similar de reestructuración del sistema universitario impulsado en el Reino Unido en la era Thatcher (Borrelli y Giannone, 2019).

Como resultado de estas políticas, hemos asistido a la proliferación de una producción discursiva ajena al ideal normativo de la investigación científica, a través de palabras y conceptos como "rankings internacionales de universidades", "financiamiento por mérito", "accountability", "aseguramiento de calidad", "productos de investigación", "centros y departamentos de excelencia", "clasificación de revistas". Se trata de una "neolengua" académica que suplantó completamente el tradicional *ethos* de la investigación basado en los valores del comunalismo y el desinterés científico (Merton, 1977).

En esencia, esta gran transformación pretende, por un lado, acercar la universidad a las exigencias del mercado y, por el otro, introducir la lógica del mercado en el funcionamiento de la propia universidad. En el primer caso, se intenta propiciar una mayor conexión de la oferta educativa universitaria con el sistema productivo, centrándose en la formación de un "capital humano" inmediatamente empleable, y haciendo que las universidades se vean cada vez más obligadas a recurrir a recursos adicionales a los aportados por el Estado, que, en 2008, durante la crisis financiera, los redujo drásticamente en casi un 20%. En el segundo caso, se ha construido un mercado competitivo dentro del sistema universitario nacional, tanto a través de la liberalización y diferenciación de la oferta de cursos como mediante ejercicios periódicos de evaluación y aseguramiento de la calidad, gestionados por una agencia paraministerial (la ANVUR) especialmente creada para identificar las estructuras de "excelencia" a las que se deben destinar unos fondos de financiamiento de premios, así como –en las intenciones del legislador– para orientar las opciones de matriculación de sus "clientes" potenciales.

Por último, hay que destacar que la metamorfosis del sistema universitario italiano –exactamente igual que el sistema escolar que hemos mencionado– se ha impuesto a nivel político de manera esencialmente bipartidista (tanto con gobiernos de centro-derecha como de centro-izquierda), como si no hubiera opciones alternativas y en el clima más clásico del “realismo capitalista”, es decir, según una especie de “ontología de negocios” en la que simplemente es obvio que todo en la sociedad debe administrarse como una empresa, el cuidado de la salud y la educación inclusive” (Fischer 2009, p. 42).

4. Conclusiones

La política educativa italiana de las dos últimas décadas constituye un caso de estudio especialmente interesante, en la medida en que muestra la convergencia sustancial, o, más bien, la soldadura, entre una orientación programática neoliberal, que se presenta como modernizadora, y un viraje autoritario, que se apoya en los valores conservadores de la educación tradicional. Síntoma de esta convergencia es, por ejemplo, el cambio de nombre decidido por el actual gobierno de derechas del ministerio responsable de las escuelas, que ha pasado a llamarse “Ministro de Educación y Mérito”. Tampoco es una casualidad que Giuseppe Valditara, que dirige este ministerio, haya declarado recientemente en una entrevista que, para los alumnos, “la humillación es un factor fundamental para el crecimiento y la construcción de la personalidad”. En nuestra opinión, la declaración del Ministro debe considerarse el más clásico de los lapsus freudianos, una voz del corazón que revela una verdadera filosofía de la educación. Se trata de afirmaciones que nos interpelan sobre el sentido de autoridad que debe reconocerse a la educación, pues no cabe duda de que las instituciones educativas deben ser un lugar de autoridad por excelencia en la sociedad.

Crear que la tarea de la autoridad educativa consiste en hacer humildes a los alumnos significa que el efecto que se espera de ella es formar un ciudadano esencialmente preparado para no molestar a quienes están al mando, es decir, inculcarle un hábito mental que lo relegue al papel pasivo de ejecutor de un programa escrito ante él, fuera de él y sin su conocimiento. Pero si se toma en serio

la palabra "autoridad" (no en el sentido de poder, sino en el de respeto y reconocimiento social), nos damos cuenta de que esta palabra alude, por el contrario, a la facultad de ponerse en la postura del "autor", es decir, de aquel a quien se pide de algún modo que "aumente" (tal es el sentido del verbo latino *augere* del que deriva) el sentido del mundo en el que va a insertarse y a quien, por tanto, no se le pide simplemente que lo reproduzca tal cual.

Se trata claramente de dos visiones diferentes de la autoridad en la educación, que tienen implicaciones radicalmente distintas para las prácticas y políticas educativas. Por un lado, se hace hincapié en la fetichización del orden dado, en la enseñanza como producción de docilidad (del latino *docibilis*, el que puede ser enseñado), en la educación como ortopedia pedagógica y la consiguiente mortificación de todo impulso creativo y participativo. Por otra parte, el principio educativo de una autoridad que quiere formar "ciudadanos-autores" capaces de contribuir al autogobierno de la comunidad reside más bien en proporcionar a los alumnos las herramientas, las oportunidades, pero sobre todo el deseo y la confianza en sí mismos de poder desempeñar un papel en la construcción del mundo, de sentirse capacitados para tomar la palabra y participar en su proceso de construcción democrática.

En este sentido, educar no sólo no tiene nada que ver con el objetivo de procurar la humillación (contrariamente a la declaración del ministro), sino que, por el contrario, significa cultivar en el educando el espíritu de autonomía, autoestima y responsabilidad, es decir –para utilizar las palabras del teórico de la educación Gert Biesta– estimular en él "el deseo de querer existir en y con el mundo de forma adulta, es decir, como sujeto" (2017, p. 15).

Hemos visto que en Italia la transformación gerencial de escuelas y universidades en un sentido empresarial ha estado envuelta en una retórica pseudodemocrática, que recientemente incluso ha adquirido tonos vagamente autoritarios. En realidad, esto solamente ha sido una forma engañosa de enmascarar el cambio de finalidad y función que se ha impuesto a la educación. En este contexto, una de las cuestiones más importantes que debemos plantearnos es qué le queda por hacer al educador democrático. Como bien han observado

Christian Laval y Francis Vergne en su libro sobre la educación democrática, el educador democrático, al preguntarse qué tipo de ciudadano necesitará el mundo para ser habitable *mañana*, tiene que preguntarse qué tipo de educación política debe implantarse desde *hoy*: entonces queda claro que “no bastarán pequeños retoques y ajustes del viejo sistema [...] sino que es necesaria una verdadera refundación, una verdadera revolución. La conciencia de una necesaria revolución no le aleja [al profesor] del aula ni le impide seguir enseñando. La esperanza en la posibilidad de otro mundo es la condición para que el profesor sea escuchado por los alumnos” (Laval y Vergne 2021, p. 224).

Referencias bibliográficas

- Bellofiore R. y Garibaldi F. (2022). *L'ultimo metrò: L'Europa tra crisi economica e crisi sanitaria*. Mimesis.
- Biesta, G. (2017). *Riscoprire l'insegnamento*. Raffaello Cortina.
- Borrelli, D. (2015). *Contro l'ideologia della valutazione: L'ANVUR e l'arte della rottamazione dell'università*. Jouvence.
- Borrelli, D. y Giannone, D. (2019). La neovalutazione al governo della società. *Cartografie sociali*, 8, 7-35.
- Borrelli, D. y Stazio, M. (2018). La “grande trasformazione” dell'università italiana. *Rivista trimestrale di scienze dell'amministrazione*, 1, 1-19.
- Calvano, R. (01 de febrero de 2021). Istruzione, Ricerca, Cultura. Appunti sul PNRR. *Passaggi Costituzionali*. Disponible en <https://n9.cl/o4vc9>
- Carosotti, G. y Latempa, R. (02 de julio de 2021c). Nelle mani dell'INVALSI e all'ombra dell'autonomia differenziata”. *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/402nd>
- Carosotti, G. y Latempa, R. (10 de diciembre de 2021b). Scuola e legge di bilancio. Valorizzare, ovvero dare a pochi ciò che spetta a tutti. *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/sdse6>
- Carosotti, G. y Latempa, R. (17 de junio de 2021a). Privatizzazione e frammentazione: gli obiettivi del PNRR sulla scuola. *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/hgqkk>

- Cerisano, F. (27 de septiembre de 2022). Largo ai privati nei progetti PNRR. *Italia oggi*. Disponible en <https://n9.cl/3qb6k>
- CGIL (2022). ITS: Cgil e FLC CGIL, riforma consegna formazione in mani privati. Disponible en <https://n9.cl/hw2r6>
- Checchi, D., Ichino, A. y Vittadini, G. (2008). Un sistema di misurazione degli apprendimenti per la valutazione delle scuole: finalità e aspetti metodologici. Disponible en <https://n9.cl/hcugz>
- Cicarelli, R. (24 de abril de 2021). Recovery, un'approvazione lampo che esclude la società e il Parlamento. *Il Manifesto*. Disponible en <https://n9.cl/vedks>
- Cimino, L. (26 de enero de 2023). Valditara vuole aprire la scuola pubblica ai privati. *Il Manifesto*. Disponible en <https://n9.cl/2a1s7>
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995). *Libro Blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender: hacia la sociedad cognitiva*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Crouch, C. (2011). *La extraña no muerte del neoliberalismo*. Capital Intelectual.
- D'Ascanio, V. (2017). *La polisemia della performance: L'istruzione superiore e la società della conoscenza*. Anicia.
- Eurydice Italia (2016). La valutazione delle scuole in Europa: politiche e approcci in alcuni paesi europei. *I quaderni di Eurydice*. Disponible en <https://n9.cl/7twhx>
- Fisher, M. (2016). *Realismo capitalista. ¿No hay alternativa?* Caja Negra.
- Foucault, M. (2004). *Nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- ISTAT (2018). *Rapporto sulla conoscenza 2018: Economia e società*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica. Disponible en <https://n9.cl/xlzk>
- ISTAT (2023). *Migrazioni interne e internazionali della popolazione residente: Anno 2021*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica. Disponible en <https://n9.cl/wt3dd>
- Italia Domani (2021). *Istruzione e ricerca*. Disponible en <https://n9.cl/exhrn>
- Latempa, R. (20 de octubre de 2020). The elephant in the room: I test INVALSI in piena pandemia. *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/tx8fl>
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.

- Laval, C. y Vergne, F. (2021). *Éducation démocratique: La révolution scolaire à venir*. La Découverte.
- Laval, C., Vergne, F., Clément, P. y Dreux G. (2012). *La Nouvelle école capitaliste*. La Découverte.
- Merton, R. K. (1977). La estructura normativa de la ciencia. En R. K. Merton y N. W. Storer (Eds.), *La Sociología de la Ciencia. Investigaciones teóricas y empíricas* (pp. 355-368). Segundo volumen. Alianza Editorial.
- Mirowski, P. (2013). *Nunca dejes que una crisis te gane la partida. ¿Cómo ha conseguido el neoliberalismo, responsable de la crisis, salir indemne de la misma?* Ediciones Deusto.
- Mittelman, J. H. (2018). *Implausible Dream: The World-class University and Repurposing Higher Education*. Princeton University Press.
- OCDE (2022). *Education at a Glance: OECD Indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- PNRR (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Disponible en <https://n9.cl/usykr>
- Polanyi, K. (2016). *La gran transformación: Crítica del liberalismo económico*. Virus.
- Ravitch, D. (2016). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*. Basic Books.
- Redazione Roars (03 de mayo de 2022a). Scuola: Draghi finanzia la formazione a premi degli insegnanti con il taglio degli organici. *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/p273hk>
- Redazione Roars (06 de marzo de 2023). Ecco la bozza Calderoli sull'autonomia differenziata del governo Meloni. *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/lk9q7>
- Redazione Roars (15 de noviembre de 2022b). Schedatura di Stato INVALSI: nomi e cognomi degli studenti disagiati: e adesso? *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/30n4j>
- Redazione Roars (18 de noviembre de 2021). Corte dei conti: INVALSI ma cosa combini e quanti ci costi. *Roars*. Disponible en <https://n9.cl/ci9dl>
- Sandel, M. (2021). *La tiranía del mérito. ¿Qué ha sido del bien común?* Debate.

- Sellar, S. y Lingard, B. (2013). The OECD and Global Governance in Education. *Journal of Education Policy*, 28 (5), 710-725.
- Sharma, A., Schmeichel, M. y Wurzburg, E. (Eds.) (2022). *Progressive Neoliberalism in Education: Critical Perspectives on Manifestations and Resistance*. Routledge.
- Stazio, M. y Traiola M. (2023). *Sull'università italiana. Sintesi dai dati MUR dal 2008 al 2022*. UnRest-Net Piattaforma Collaborativa per la Ricerca sull'Università. Disponible en <https://www.unrest-net.it/>
- Supiot, A. (2015). *La gouvernance par les nombres: Cours au Collège de France (2012-2014)*. Fayard.

Fecha de recepción: 28 de marzo de 2023

Fecha de aceptación: 2 de mayo de 2023



Revista Educación, Política y Sociedad (ISSN 2445-4109) está distribuida bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](#)