

Mezo, Josu (2008), *El palo y la zanahoria. Política lingüística y educación en Irlanda (1922-1939) y el País Vasco (1980-1998)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ISBN: 9788425914119

Más información: <http://sites.google.com/site/paloyzanahoria>

Capítulo 7. Conclusiones (extracto)

Al comienzo de este libro me propuse responder a tres preguntas sobre las políticas lingüísticas (en el área de educación) de los gobiernos vasco e irlandés para recuperar sus respectivas lenguas nativas: ¿en qué consistieron esas políticas? ¿cuáles fueron los efectos de sus políticas sobre sus respectivos sistemas educativos? ¿por qué adoptaron políticas tan diferentes? Estas conclusiones son un resumen de mis respuestas a esas preguntas, al que añadido en el último punto algunas reflexiones que toman como punto de partida las conclusiones de mi investigación para plantear preguntas e hipótesis más generales y abstractas sobre los factores que pueden explicar las políticas y sus resultados.

1. Un punto de partida similar

En el capítulo segundo he argumentado que la situación lingüística y política de mis dos casos de estudio era lo suficientemente similar como para permitir una comparación fructífera entre ambos. Respecto a la situación de las lenguas, tanto en Irlanda como en el País Vasco los hablantes de la lengua nativa eran una minoría de la población (entre el 20 y el 25 por ciento), como resultado de un largo proceso histórico de contacto entre el irlandés y el inglés, por un lado, y el euskera y el castellano, por otro.

En cuanto a los aspectos políticos, durante aproximadamente el último siglo antes del periodo estudiado el País Vasco e Irlanda contemplaron el nacimiento y desarrollo de sendos movimientos políticos nacionalistas que, en términos similares a los de otros grupos nacionalistas europeos de la época, defendían el derecho de Irlanda y el País Vasco a alguna forma de autogobierno, aunque el contenido específico de las reivindicaciones fuera variando. Como consecuencia de esta actividad política nacionalista y a través de procesos ciertamente distintos, una parte de Irlanda obtuvo la independencia en 1922 y una parte de lo que los nacionalistas consideran que constituye Euskadi alcanzó una autonomía muy substantiva, en 1980. En ambos casos, se celebraron elecciones parlamentarias que dieron lugar a claras

mayorías nacionalistas, divididas sin embargo respecto a la aceptación del sistema político recién constituido. Tras las elecciones se constituyeron gobiernos dominados por partidos nacionalistas moderados, que aceptaban el sistema político, y que incluían en un lugar prominente de sus programas políticos la puesta en marcha de ambiciosos proyectos de recuperación de la lengua nativa.

Ahora bien, ¿era realmente similar la importancia que daban los nacionalismos vasco e irlandés a la lengua autóctona en su definición de la nación vasca y la nación irlandesa? ¿O quizá los nacionalistas irlandeses, que tenían una identidad claramente separada por la religión católica, daban menos importancia a la lengua como "signo de identidad"? Mi respuesta es que el interés de los nacionalistas por la recuperación de las lenguas nativas, si no idéntico, sí es comparable en ambas situaciones.

Tanto el nacionalismo vasco como el irlandés han sufrido transformaciones a lo largo de su historia, y entre ellas, ha habido también cambios respecto a qué aspectos objetivos de la realidad de ambas sociedades eran utilizados como signos de la identidad nacional. La lengua no era el principal elemento diferenciador en el momento que podríamos llamar fundacional en ninguno de estos dos movimientos nacionalistas.

Sin embargo, como he mostrado en el capítulo segundo, el modesto papel de la lengua como signo de identidad se fue reforzando progresivamente, de manera que entre las diferentes visiones o definiciones de la nación que competían dentro de cada uno de los nacionalismos, la definición que ponía más énfasis en aspectos lingüísticos y culturales fue ganando terreno.

Así pues, tanto en Irlanda como en el País Vasco, los líderes políticos que accedieron al poder en el momento de constituirse sus respectivos gobiernos propios, pertenecían probablemente a la generación nacionalista que más importancia había dado nunca a la cuestión de la lengua como signo de identidad nacional.

2. El palo y la zanahoria

Enfrentados, por tanto, a un reto similar, y con una competencia también comparable en materia educativa, los gobernantes vascos e irlandeses optaron sin embargo por estrategias considerablemente diferentes. Para describir y caracterizar esas estrategias he propuesto en el primer capítulo una clasificación de las políticas atendiendo a un doble criterio. Según el

procedimiento seguido para seleccionar a los participantes en la política, se puede hablar de políticas voluntarias, acotadas (si la participación es obligatoria sólo para algunos sujetos), y universales (si es obligatoria para todos). Según existan o no ayudas para los participantes en la política en cuestión, se puede hablar de políticas asistidas o no asistidas. Cruzando estas dos características surgiría una tipología con seis grupos, que yo he reducido a cinco por considerar que dos de ellos son, a efectos de este estudio, muy similares. Esos cinco tipos, de menor a mayor ingerencia de los gobernantes con la libre voluntad de los individuos serían los siguientes: políticas permisivas (voluntarias y no asistidas); intensivas (voluntarias o acotadas, y asistidas); diferenciales (acotadas y no asistidas); indemnizatorias (universales y asistidas) y extensivas (universales y no asistidas). De entre esos cinco he considerado como tipos básicos a los modelos extensivo e intensivo, o de palo y de zanahoria, opuestos entre sí por diferir en los dos criterios definatorios de los tipos de política. Cada uno de los casos estudiados se inclinó por uno de estos tipos básicos, aunque dada la diversidad de los programas y políticas puestos en marcha, hubo en los dos casos políticas que respondían al otro modelo básico, o a alguno de los otros tres modelos, que podríamos considerar mixtos.

En efecto, entre las estrategias seguidas por los dos casos estudiados sólo hubo una coincidencia fundamental: en ambos se decidió que la lengua nativa sería asignatura obligatoria en los centros de enseñanza no universitaria.

Hay una política en particular que es central para la definición del carácter global de las políticas lingüísticas en educación. Se trata de la política adoptada respecto a la lengua utilizada como vehículo de instrucción. Primero, porque existe un consenso bastante amplio entre expertos en educación y lingüistas sobre que los rendimientos en el aprendizaje de una lengua aumentan de manera definitiva cuando dicha lengua es utilizada como medio de instrucción; segundo, porque la política adoptada en ese punto condiciona otras muchas decisiones, como las relativas a la formación de nuevos profesores, el reciclaje del profesorado existente o los requisitos para la entrada en la profesión docente.

Pues bien, en esta política decisiva, los gobiernos vasco e irlandés tomaron caminos claramente distintos. Por lo que se refiere a Irlanda, hay que distinguir entre la enseñanza primaria y la secundaria. En la primaria, ya desde 1922 el gobierno introdujo varias decisiones de carácter extensivo: todos los alumnos de las clases o escuelas infantiles (dos primeros años de enseñanza primaria) recibirían todas sus clases en irlandés, sin siquiera

recibir instrucción del Inglés como asignatura y en los demás cursos varias asignaturas deberían enseñarse también en irlandés. En 1926 se extendió la obligación de enseñar en irlandés a los demás cursos, aunque condicionada a que alumnos y profesores pudieran efectivamente seguir las clases. En 1934 se eliminaron algunas cláusulas que permitían a los maestros adaptar el programa a las condiciones locales. Tras algunas vacilaciones, por tanto, la política quedó definitivamente configurada como una política de palo: universal (obligatoria para todos) y no asistida, ya que ni alumnos ni profesores ni centros recibían ningún tipo de ayuda vinculada al cumplimiento de la obligación de usar la lengua irlandesa como vehículo de instrucción. Por el contrario, para la enseñanza secundaria, el Departamento de Educación adoptó a partir de 1924 una estrategia de zanahoria: aquellos centros que lo desearan podían enseñar todas o parte de las asignaturas en irlandés, y se beneficiarían por ello de un aumento en las subvenciones públicas, que en el caso máximo rondaría el quince por ciento (la subvención extra se extendería luego a los propios profesores implicados). Ante esta división entre las políticas aplicadas en la enseñanza primaria y en la secundaria, debe darse prioridad a la primera como más adecuada para caracterizar las políticas seguidas en Irlanda, debido en primer lugar a que la enseñanza secundaria era todavía muy minoritaria en Irlanda en el periodo de este estudio, y en segundo lugar al impacto de la política seguida en la enseñanza primaria sobre otras decisiones, que luego mencionaré.

En el País Vasco la estrategia fue común para la enseñanza primaria y secundaria. Desde 1979 se fue diseñando un sistema de "modelos" lingüísticos, según se enseñara sólo en castellano (con el Euskera como asignatura), tanto en castellano como en euskera, o sólo en euskera (con el castellano como asignatura), pero no estaban claros los criterios con los que se determinaría qué alumnos asistirían a cursos de cada modelo. Sólo en 1982-83, la Ley del Euskera y un decreto del Departamento de Educación dejaron finalmente establecida la libertad de los padres y alumnos para escoger la lengua de instrucción.

Por otra parte, por lo que se refiere a la existencia o no de incentivos o ayudas, es necesario distinguir entre ikastolas, otros centros privados, y colegios públicos. Ya en 1979 el gobierno central aprobó, a instancias del CGV, normas que preveían una financiación especial para las ikastolas. Ésas y otras normas posteriores sirvieron al Gobierno Vasco para dar a las ikastolas durante todo el periodo del estudio una financiación extraordinaria, bajo

distintas fórmulas jurídicas... Según mi cálculo, entre 1982 y 1998 las ikastolas recibieron aproximadamente un 46 por ciento más de lo que les hubiera correspondido si fueran centros privados ordinarios.

Los centros privados que introdujeron en sus aulas los modelos de enseñanza bilingüe o en euskera también recibieron, con diferentes fórmulas, una financiación adicional, que para el periodo 1986-1998 (el único con datos disponibles) se podría establecer alrededor de un 5,5 por ciento. La diferencia es mucho menor que en el caso de las ikastolas, pero es también un poco engañosa, puesto que la mayor parte de esa diferencia se concentró en los primeros años, y en las etapas no obligatorias, incluyendo el preescolar, de forma que las diferencias en esa etapa decisiva, durante varios años, fueron muy importantes.

Finalmente, para los centros públicos, puede hablarse de política asistida en el sentido de que el Departamento de Educación reconocía el derecho a elegir el modelo de enseñanza, y se comprometía, en la escuela pública, a satisfacer ese derecho, es decir, sobre todo, a poner los medios humanos necesarios. Por otra parte, desde el punto de vista de los centros y los profesores, puede considerarse que los programas de reciclaje del profesorado (a los que me refiero más adelante) constituían ayudas indirectas a los profesores y centros para cumplir con las decisiones del departamento respecto a la enseñanza en euskera.

La orientación irlandesa hacia la política de palo y la vasca hacia la política de zanahoria se repetía en relación a la formación de nuevos profesores, los requisitos para ejercer la docencia, y el reciclaje del profesorado ya existente.

De esta forma, en Irlanda, todas las vías de acceso a las escuelas de magisterio tenían como requisito pasar en un momento u otro por exámenes en los que se requería al menos el aprobado, y normalmente la máxima calificación, en Irlandés. En la mayoría de los casos, no había ninguna ayuda específica para conseguir ese conocimiento del irlandés, por lo que estamos ante políticas no asistidas (una importante excepción la constituyeron las escuelas secundarias preparatorias, que formaban candidatos para las escuelas de magisterio) . En 1931 se estableció que para obtener el título de maestro sería necesario obtener el certificado bilingüe, que era el que cualificaba para enseñar en irlandés.

En las escuelas de magisterio del País Vasco el Euskera era obligatorio como asignatura, pero sin ningún tipo de estatus especial: no había que acreditar un nivel especialmente alto para entrar en las escuelas, ni tampoco para obtener el título de maestro.

Por lo que se refiere a las condiciones para ejercer la docencia, en Irlanda se establecieron exigencias para la contratación de maestros diferenciadas según la zona del país, el nivel de enseñanza, el tipo de puesto, y luego también por la edad de los contratados. En todos los casos se exigía *algún* conocimiento de irlandés, que se fue ampliando de manera que hacia 1930 prácticamente todo nuevo maestro requería al menos el certificado ordinario (que capacitaba para enseñar la asignatura de Irlandés), y en las zonas de habla irlandesa y en algún otro caso, era necesario el certificado bilingüe (que habilitaba para enseñar en irlandés).

En el País Vasco, en cambio, la política era acotada, puesto que, con algunos matices y modificaciones, sólo se exigía una titulación en lengua vasca a quien fuera a enseñar Euskera o en euskera, de forma que durante muchos años siguieron contratándose maestros y profesores sin ningún conocimiento de la lengua vasca. En 1993 comenzó a exigirse el llamado "perfil lingüístico 1" (conocimiento de la lengua suficiente para su uso como lengua de relación con los alumnos) a todos los profesores nuevos de la enseñanza pública, pero no a los de la privada, ni a los que ya estuvieran ejerciendo en el sector público, incluso como interinos, para los que se estableció un sistema de plazos que eximía al menos hasta el año 2003 a la mayoría de los profesores en los modelos A.

Un último aspecto relacionado con los docentes, e íntimamente conectado con el anterior, es la cuestión del reciclaje de los maestros y profesores. En Irlanda se celebraron cursos de verano obligatorios y gratuitos (entre 1922 y 1925); de 1926 a 1928 se mantuvieron los cursos gratuitos, con carácter ya voluntario, manteniendo las ayudas económicas y algunos días de vacaciones extras; desde 1929 el departamento dejó de organizar cursos, pero siguió dando algunos días de permiso y ciertas subvenciones a los maestros que asistieran a cursos de verano.

Igualmente fueron intensivas las políticas seguidas en el País Vasco, pero el contraste es importante por lo que se refiere a las dimensiones del esfuerzo. En efecto, el programa de reciclaje del profesorado fue muy ambicioso, con posibilidades de asistir a clases de euskera gratuitamente no sólo en verano, sino también durante el curso, fuera del horario lectivo, y sobre todo, lo que establece una diferencia más clara con el caso irlandés, durante el horario lectivo, para lo cual los profesores eran "liberados" de sus tareas docentes, percibiendo su sueldo íntegro, y sustituidos a cargo del departamento (con limitaciones en el caso de la enseñanza privada). Varios cientos de profesores asistían cada año a este último tipo de

cursos, lo que añadido a los miles de asistentes a cursos fuera del horario lectivo, significó un importante gasto gubernamental en este área, que se multiplicó por más de diez en términos reales entre 1981 y 1998.

Recapitulando, en el caso irlandés predominaron las políticas de palo y las políticas de zanahoria fueron excepcionales por su número y por las personas afectadas: la enseñanza en irlandés en los centros secundarios (entonces todavía sólo una minoría llegaba a ese nivel de enseñanza); los colegios preparatorios, que aportaban menos de la mitad de los alumnos de las escuelas de magisterio; los cursos de reciclaje de profesorado, que el departamento organizó y pagó durante los veranos; y otros programas de importancia menor.

En el caso vasco, las políticas más importantes fueron políticas de zanahoria. Menos comunes fueron las políticas de otros modelos: indemnizatorias (universales pero asistidas), como la política sobre la enseñanza del Euskera como asignatura, en la enseñanza primaria y secundaria y en las escuelas de magisterio; o diferenciales (acotadas y no asistidas), como las referidas a los requisitos exigidos para ejercer la docencia. Las políticas puramente de palo, es decir, con obligaciones universales y sin ningún tipo de ayudas, brillan por su ausencia.

3. Consecuencias inesperadas de decisiones políticas

Irlanda y el País Vasco siguieron, por tanto, estrategias básicamente diferentes en su intento de utilizar el sistema educativo para recuperar la lengua nativa. Y esas estrategias produjeron también resultados diferentes, pero contrarios a lo que el espectador no avisado podría intuitivamente esperar.

El contraste más claro se observa en la política relativa a la lengua de instrucción en la enseñanza preescolar y primaria. Según mis cálculos, comparando en los dos casos los niños que iban a la escuela entre los 4 y los 13 años de edad, en Irlanda, 17 años después de poner en marcha las políticas (curso 38/39), todavía el 65 por ciento de los niños estudiaban sólo en inglés, y los que estudiaban sólo en irlandés eran el 21 por ciento. En el País Vasco, pasado un lapso similar de tiempo (curso 97/98), los que estudiaban sólo en castellano eran el 31 por ciento, y los que estudiaban sólo en euskera constituían el 42 por ciento. Este gran contraste se acentúa porque sabemos que en Irlanda nunca se avanzó mucho más allá, mientras que en el País Vasco sabemos que el proceso ha continuado, de forma que en el curso 2006/07, entre

los 3 y los 16 años, los que estudiaban sólo en castellano eran el 13 por ciento, y los que lo hacían sólo en euskera eran el 59 por ciento.

Es muy notable, en cambio, que en la enseñanza secundaria, donde tanto el País Vasco como Irlanda siguieron estrategias de zanahoria, la ventaja en la ejecución corresponde al caso irlandés. Así, entre 1925-26 y 1938-39 el porcentaje de alumnos en escuelas donde se enseñaba al menos parte de las asignaturas en irlandés pasó del 18 al 65 por ciento (si se excluyen las escuelas donde el uso era más marginal, el salto sería del 8 al 42 por ciento). En cambio, en el País Vasco entre 1982-83 y 1997-98, se pasó del 9 al 40 por ciento de alumnos en las categorías equivalentes.

Tanto si se compara la etapa de enseñanza primaria en los dos países, como si se compara entre enseñanza primaria y secundaria en Irlanda, los casos estudiados apuntan en la misma dirección: la enseñanza en lengua nativa se extendió mucho más cuando se utilizó una política intensiva o de zanahoria que cuando la política fue extensiva, o de palo. Esta es una de las conclusiones principales de este libro, por tanto: contra lo que podría pensarse intuitivamente, la estrategia más exitosa para favorecer la recuperación de una lengua a través del sistema educativo no fue intentar implantarla de manera obligatoria como medio de instrucción en todos sus niveles, sino introducirla progresivamente siguiendo la voluntad libre, pero incentivada, de los padres.

Se trata de una averiguación menos sorprendente si se tiene en cuenta la explicación del primer capítulo del libro sobre cómo la recuperación de una lengua es un problema de acción colectiva de los llamados de masa crítica, en el que puede producirse un cambio radical de tendencia influyendo solamente sobre la voluntad y las acciones de una pequeña minoría. Allí también se explicó que ni todas las políticas intensivas han de tener éxito ni todas las políticas extensivas han de fracasar. De hecho, en el caso de Irlanda, una política extensiva respecto a la enseñanza de la lengua como asignatura consiguió en muy pocos años un nivel de ejecución altísimo. Por tanto, cuando se cuenta con los recursos necesarios para el objetivo que se desea conseguir, una política extensiva puede ser perfectamente eficiente.

Pero ni el País Vasco ni Irlanda contaban con los medios suficientes para implantar, de manera inmediata, la enseñanza en lengua nativa en todo el sistema educativo. Es en una situación de ese tipo cuando la diferencia entre políticas extensivas e intensivas, políticas de palo y de zanahoria, puede ser más crucial.

4. Las razones de las políticas adoptadas

Si los efectos de las estrategias seguidas en los dos casos de estudio pueden parecer sorprendentes, también el intento de responder a la pregunta sobre las causas de que Irlanda y el País Vasco siguieran estrategias distintas lleva a conclusiones probablemente inesperadas, y un tanto paradójicas. En efecto, las diferencias entre los dos casos no provienen de que los respectivos movimientos nacionalistas tuvieran un diferente apego por la lengua, o de que estuvieran más o menos interesados por revitalizarla.

La explicación principal de que Irlanda siguiera una estrategia de palo, finalmente fracasada, fue que la causa de la lengua contaba con un amplio apoyo social y político, no contrarrestado por ningún grupo contrario, o al menos receloso, del proyecto de revitalización de la lengua, con la suficiente fuerza para modificar los impulsos de los políticos nacionalistas. En cambio, el País Vasco adoptó una estrategia de zanahoria comparativamente exitosa porque un impulso de características similares, que podría haber llevado a los nacionalistas a promover una política de palo, se vio limitado por la conciencia de los políticos nacionalistas de que una parte considerable de la sociedad, con una voz política, podía resentirse del establecimiento inmediato y universal de un sistema de enseñanza total o parcialmente en euskera (aparte de los problemas logísticos que tal decisión hubiera conllevado). Fue esta percepción la que les llevó a una política intensiva, que a su vez era posible por existir un movimiento social fuerte y activo de ikastolas, y una minoría importante de la población, cuyo núcleo inicial lo constituían los vascoparlantes, dispuesta a incorporarse a un proceso voluntario de enseñanza en euskera.

A partir de este estudio, podría plantearse la hipótesis de que un gobierno nacionalista que se proponga llevar a cabo una política de recuperación o revitalización de una lengua, adoptará una política de palo, excepto si se da una doble condición (que le llevará a adoptar una política de zanahoria): en primer lugar, que exista una minoría importante, con recursos sociales y políticos, que se oponga a una política de palo; en segundo lugar, que exista también una minoría considerable dispuesta a participar en una política de zanahoria.

Ninguna de las dos condiciones se daban en Irlanda y las dos aparecían en el País Vasco. Respecto a la primera, el grupo social que podía ser más proclive a rechazar el proyecto de recuperación de la lengua irlandesa eran los protestantes, que sin embargo eran muy pocos, estaban socialmente divididos y geográficamente dispersos, y pertenecían, en general, a los

estratos económicamente privilegiados. El otro grupo social con un interés potencial en frenar una política extensiva era el de los maestros y sus sindicatos, pues una política de este tipo cargaba sobre ellos un esfuerzo de aprendizaje de la lengua y uso de la misma en la instrucción. Y en efecto, los maestros de enseñanza primaria, se mostraron bastante pronto disconformes con algunos aspectos de la política seguida. Sin embargo, no tenían la capacidad para hacer cambiar de política al gobierno.

En el País Vasco, por el contrario, la presencia de un grupo social potencialmente opuesto a políticas demasiado enérgicas en favor de la lengua era un hecho evidente para cualquier observador, y también para los actores políticos. La identificación de los inmigrantes y sus hijos con el proyecto nacionalista, y en particular con el anhelo de recuperación de la lengua vasca era lógicamente menor que el de los nativos, y esto era fácilmente perceptible por su comportamiento electoral o su escasa participación en el movimiento de las ikastolas, entre otras muchos indicios, que eran confirmados por encuestas de opinión. Los inmigrantes tenían además una voz política importante, al constituir alrededor del 70 por ciento de los votantes del Partido Socialista de Euskadi, que era habitualmente el segundo partido más votado en la CAPV, y desde 1985, con una breve interrupción, formó parte de la mayoría que sostenía al gobierno en el parlamento. Y efectivamente, el PSE tuvo en momentos cruciales un papel decisivo para que las preocupaciones de un sector de la población sobre posibles "excesos" de la política lingüística fueran representadas en el debate político e incorporadas al proceso de formulación de las políticas (por ejemplo, en el debate de la Ley del Euskera). De esta forma, el PSE tendió siempre a rechazar políticas que establecieran obligaciones universales y sin embargo estuvo dispuesto a pactar sobre políticas de zanahoria, respetuosas con aquellos que recelan o no están convencidos de las ventajas de participar en ellas.

Respecto a la existencia de una potencial "clientela" para la política intensiva, también la diferencia era aguda entre Euskadi e Irlanda. En el País Vasco había una minoría movilizada, cuyo núcleo lo constituían los propios vascoparlantes, que eran un grupo social minoritario (en torno al 22 por ciento de los habitantes de la CAPV), pero concentrado en ciertas zonas del país, y con un nivel educativo y económico similar a la media del país (y por tanto, con un gran grupo de clase media). Los vascoparlantes, como votantes, podían ser un grupo favorable a una política de palo. Pero como "administrados", los vascoparlantes eran una

minoría movilizada y movilizable, que podía ser potencialmente el núcleo de los usuarios o clientes de una política intensiva, y poner así en marcha un proceso en cadena que llevase a superar la masa crítica.

Los hablantes de irlandés no sólo eran una minoría, sino que eran un grupo social y económicamente desfavorecido, arrinconado geográficamente en una serie de territorios, no contiguos entre sí, que estaban entre los más pobres y menos fértiles del país, y escasamente movilizadas. Las preocupaciones materiales vencían a los deseos de mantener la lengua, que además, entre muchos de sus propios hablantes, conservaba aún el estigma de la inferioridad.

Una política intensiva de enseñanza en irlandés no era posible por una dificultad adicional en el caso irlandés. La Iglesia Católica, que controlaba el sistema de enseñanza no universitaria casi en su totalidad, se oponía vigorosamente a cualquier reforma del sistema educativo que supusiera una disminución de esa capacidad de control. Eso incluía cualquier política que pretendiera interferir con la libertad de designación de los maestros por parte de los directores de las escuelas (que eran normalmente los párrocos) y en general con la libertad de gestión de éstos, como era el caso de prácticamente todo modelo de política intensiva que hubiera requerido la interferencia del Departamento de Educación, al menos para garantizar que los maestros destinados en las escuelas elegidas tuvieran de manera inmediata la capacitación adecuada.

En definitiva, la diferencia entre los dos casos no estaría en las ideas, intereses, conocimiento, o astucia de los propios nacionalistas, sino en las circunstancias que les rodeaban. Con un punto de ironía podría decirse que los nacionalistas vascos tuvieron la *suerte* de contar con una oposición no nacionalista (social y política) lo suficientemente fuerte como para hacerles reconsiderar su inclinación natural a una política de palo, y empujarles hacia una política de zanahoria, que también era posible por la existencia de una porción importante de la población activamente comprometida con los esfuerzos de revitalizar el idioma. Los nacionalistas irlandeses, en cambio, dada la ausencia de oposición a la política lingüística de palo, la oposición de la iglesia a las políticas de zanahoria, y la falta de un público para ese tipo de políticas, habrían optado por la política de apoyo a la lengua que parecía más firme y simple, pero que acabaría siendo un fracaso.

5. Más allá de las políticas lingüísticas

¿Cuáles son entonces las hipótesis que se podrían extraer de este trabajo, que podrían ayudar a entender otras situaciones, quizá a plantear nuevas investigaciones sobre otros procesos de adopción de políticas públicas? ¿Cuáles son los aprendizajes útiles para otros contextos o para otros problemas?

En primer lugar, está la paradoja sobre los efectos de las políticas. La política aparentemente más ambiciosa, que pretendía llevar a cabo la transformación más contundente del sistema educativo (la política de palo irlandesa) fue un fracaso, mientras que la política más cauta, más flexible, más gradual (la política de zanahoria vasca), ha producido ya una transformación del sistema educativo vasco mucho mayor de la que nunca se produjo en Irlanda. Quizá algún lector escéptico piense que esto no es en realidad nada más que una ilustración del viejo refrán de “quien mucho abarca poco aprieta”. Algo de verdad hay en ello. Los irlandeses intentaron hacer mucho y muy rápido, y de una manera voluntarista e ingenua, y quizá no muy consciente de la inmensidad del trabajo por delante se lanzaron a una campaña mal planificada, sin establecer objetivos ni plazos, que acabó fracasando estrepitosamente.

Pero el análisis que he realizado de las dos políticas, utilizando el modelo de los problemas de acción colectiva de masa crítica, mejora nuestra comprensión de por qué esa política fracasó, y la política vasca ha sido más exitosa. En las situaciones de masa crítica, muchas personas podrían estar dispuestas a realizar un determinado comportamiento, pero tienen dudas, y su cambio de comportamiento depende de su percepción de lo que las demás personas hagan. Si suficientes personas realizan el cambio, la mayoría les seguirá. Si los que realizan el nuevo comportamiento son demasiado pocos, en cambio, la mayoría no se adherirá. Muchos piensan que “sería una buena idea”. Pero todos dudan. En estas circunstancias, una política de zanahoria o intensiva es mucho más eficiente que una política de palo, o extensiva, no sólo porque esta sea, como lo fue en el caso irlandés, dispersa, demasiado ambiciosa, mal planificada... sino porque la política de zanahoria, *por definición*, utiliza los recursos disponibles de una manera mucho más concentrada allá donde son más útiles. Un esfuerzo relativamente menor puede influir sobre un grupo pequeño de personas, que sin embargo ponga en marcha una reacción en cadena, que luego cobre fuerza por sí misma y desemboque en una transformación total de la situación inicial.

¿Es posible pensar en otras políticas en las que se pueda producir una situación similar de acción colectiva que responda al modelo de masa crítica? En principio, desde luego, este tipo de análisis podría aplicarse a política lingüísticas adoptadas en otros países y otras circunstancias históricas. Pero la lista se extiende mucho más allá. En general, en todas las áreas de políticas públicas donde la aplicación de las políticas depende de la colaboración o la participación de muchas instituciones más o menos autónomas, y la política en cuestión trate de conseguir un bien común, que beneficie a los que participen en ella pero también a otros, pero pueda producir costes o efectos negativos, al menos a corto plazo, para los primeros participantes en ellas, podemos encontrarnos con que una estrategia de zanahoria puede conseguir resultados superiores para un mismo esfuerzo.

Por ejemplo, en casi todos los procesos de reforma educativa nos encontramos con que una autoridad promueve un cambio, de consecuencias inciertas, los encargados de aplicar esa reforma son muchos individuos (padres, profesores, alumnos) e instituciones (escuelas, institutos), que pueden o no estar de acuerdo con los objetivos y el contenido de la reforma, o probablemente lo estarán en diferentes grados, y que pueden verse en una situación de masa crítica, es decir, dispuestos a participar en la reforma siempre y cuando los demás también la realicen, y que se vea que los que participan obtienen buenos resultados.

Otras áreas de políticas públicas donde la ejecución depende en última instancia de múltiples entidades autónomas o semi-autónomas y se pueden producir situaciones de masa crítica son las políticas sanitarias, las de lucha contra la delincuencia (al menos en aquellos países donde las fuerzas de seguridad están descentralizadas) o las políticas de salud pública. Pero el sector en el que de forma más evidente se plantean problemas de acción colectiva es el del medio ambiente, en el que los muchos agentes concernidos no son sólo autoridades públicas, de diferente nivel, sino también individuos y empresas. No es casual que los más famosos textos donde se ilustran los ejemplos más claros de problemas de acción colectiva, se refieran a problemas medioambientales. Es muy posible que en determinadas circunstancias las opciones disponibles para intentar conseguir un objetivo de política ambiental se puedan plantear en términos de una opción entre políticas de palo (regulación de obligaciones universales) o de zanahoria (participación voluntaria u obligatoria sólo para algunos, combinada con ayudas), y que éstas últimas puedan llevar la ventaja a la hora de conseguir el éxito (distinción que tiene alguna similitud con el contraste que a veces se utiliza al analizar

estas políticas entre políticas de regulación, o “command-and-control” y políticas basadas en mecanismos de mercado).

El contraste entre políticas de palo y de zanahoria podría entenderse también con un significado normativo, es decir, como una propuesta a considerar a la hora de tomar decisiones de políticas públicas en las que puedan producirse situaciones de masa crítica. En este sentido, a igualdad de otros factores, las políticas de zanahoria serían preferibles a las políticas de palo, por dos razones diferentes. Por un lado, como ya hemos visto, hay una razón de efectividad: para unos recursos dados, una política intensiva o de zanahoria será más efectiva. Pero una segunda razón muy importante que las hace atractivas desde un punto de vista normativo, y es su carácter de políticas relativamente más liberales, es decir, más respetuosas con la libertad de los individuos o los agentes afectados.

El contraste entre los casos vasco e irlandés presentaba una segunda paradoja interesante, sin embargo, no respecto a los efectos de las políticas, sino respecto a las causas de las mismas. Como se recordará, he argumentado que el gobierno que tomó las mejores decisiones, las más efectivas para sus propios objetivos, fue precisamente el que tenía sus poderes más limitados por una oposición social y política a posibles propuestas más radicales. Se trata de una paradoja bien sugerente, que contiene una reivindicación implícita de las virtudes del pluralismo político y social, y en general de las limitaciones de poder de los gobernantes, pero con un argumento infrecuente, ya que muestra que en determinadas circunstancias el pluralismo y la limitación de poderes puede ayudar a la mayoría a diseñar políticas que son mejores no ya, o no sólo, porque integren más voluntades o moderen a la mayoría, sino porque *satisfacen mejor los intereses y objetivos de la mayoría misma*.

Las dos paradojas están vinculadas, por tanto, de manera que podría plantearse la hipótesis de que en situaciones de masa crítica, es más probable que se adopte la política más eficiente cuando el objetivo perseguido por la política tiene una clara mayoría a favor y una definida minoría en contra que cuando existe una contundente mayoría a favor con una muy débil minoría en contra. Las victorias políticas abrumadoras, por tanto, serían en estas circunstancias las causantes del fracaso en las políticas; las victorias políticas más moderadas, en cambio, traerían el éxito en las políticas. Es dudoso que a muchos políticos les atraiga esta conclusión, pero como investigador la encuentro intelectualmente estimulante, y como ciudadano, políticamente atractiva.