

Manuel de Puelles / Catedrático de Política de la Educación de la UNED

“El PP ha sucumbido a la vieja tentación de reformar a través del BOE”

por Jaime Fernández

El catedrático de Política de la Educación de la UNED, Manuel de Puelles, hace hincapié en la necesidad de alcanzar un pacto educativo de carácter político, territorial y social a fin de evitar que la educación sufra indebidamente los continuos e inevitables cambios de Gobierno. También se muestra crítico con la política educativa del PP que tilda de neoconservadora y de basarse en la imposición.

¿Cómo articular una política de Estado en educación cuando los grandes partidos mantienen diferencias irreconciliables?

El problema del pacto de Estado en educación es difícil porque se necesita aunar voluntades en una materia socialmente muy compleja. Este pacto debería desarrollarse en tres niveles: político, territorial y social. En el plano político, el acuerdo tendría que alcanzarse no sólo entre los dos grandes partidos sino también con los demás partidos del arco parlamentario. El *locus* adecuado para ese pacto es el Parlamento. En cuanto al pacto territorial, hay que decir que es necesario porque las reformas escolares tienen que ser ejecutadas por las comunidades autónomas, dada la actual articulación de las regiones y nacionalidades de España. En este pacto, las autonomías deben participar del diseño de la reforma, que se inscribe en la programación general de la enseñanza, y disponer de un mínimo de consenso para ejecutarla. El instrumento adecuado es la Conferencia de Consejeros de Educación.

En tercer lugar, hay que ir a un pacto social. Es necesario que la comunidad educativa, por medio de sus organizaciones representativas, discuta el diseño de la reforma e intervenga en la negociación del acuerdo básico. El foro adecuado para ello es el Consejo Escolar del Estado.

Pero la idea que se tiene del consenso es que exige renunciar a los propios postulados

El pacto de Estado significa un consenso en las grandes líneas maestras de la política educativa. Pero el consenso no impide el disenso. Lo digo porque parece como si la educación perdiera fuerza sustantiva desde el momento en que se alcanza un acuerdo. No es cierto que todos coincidamos, pero sí podemos ponernos de acuerdo cediendo y transaccionando en aspectos básicos del sistema educativo, lo que no impide que cuando un partido gobierne haga más énfasis en unos aspectos de ese consenso básico que en otros, como suele ocurrir con el que ponen los partidos conservadores en una determinada visión de la libertad de enseñanza, o los de izquierda, en una lectura solidaria de la igualdad de oportunidades.

Con la política del déficit cero es imposible llevar a cabo las reformas escolares y de compensación de desigualdades

¿No cree que ahora estamos más lejos que nunca del consenso en educación?

Lo que está ocurriendo es fruto de una mala asimilación por parte del PP de la mayoría absoluta, con lo que está demostrando su inmadurez democrática. En el ámbito educativo esto se observa en el uso de la vía de la imposición. El Gobierno del PP impuso la LOU y ahora le toca el turno a la Ley de Calidad. Desde el punto de vista político, esta estrategia es un disparate: una reforma educativa no puede ser efectiva si no goza de un consenso básico. Hay que garantizar la continuidad a medio y largo plazo de las reformas si no queremos que otro partido, que no ha participado de su diseño, coloque en su programa electoral la modificación de la reforma. Y así sucesivamente. No cabe duda de que en el PP, donde conviven varias familias políticas, ha triunfado la línea neoconservadora. Y digo neoconservadora porque bajo un ropaje de términos que conectan con los tiempos actuales, como la sociedad del conocimiento, la búsqueda de la calidad o la apelación a la cultura de la evaluación, los contenidos de la reforma son, sin embargo, esencialmente conservadores.

¿En qué sentido?

Por ejemplo, en Educación Infantil la reforma aboga por un concepto conservador de este nivel, al hacer desaparecer su primer ciclo, sustituido ahora por la Educación Preescolar, a la que se da una fuerte connotación asistencial. Mientras en la LOGSE el primer ciclo está dirigido por maestros especializados en Educación Infantil, apoyado en otros profesionales, ahora, en el borrador de la Ley de Calidad, se pretende que la Preescolar la dirijan profesionales especializados con la colaboración de los maestros (que no es lo mismo). En realidad, se quiere desproveer a este tramo de edad de un contenido fundamentalmente pedagógico.

También se apuesta por una concepción conservadora de la Primaria, a la que de hecho se identifica con la educación básica, cuando, por el contrario, la tendencia actual es ampliar la formación general mucho más allá de la Primaria.

¿De qué modo se percibe este neoconservadurismo en las propuestas del MECD para la ESO?

La ESO, ahora, está contaminada con el espíritu del antiguo Bachillerato, como lo demuestra la conversión de las áreas en asignaturas. En el borrador de la Ley de Calidad, la Secundaria Obligatoria es considerada fundamentalmente como un tramo propedéutico, preparatorio, por tanto, del Bachillerato, y no como una prolongación de la formación general que empieza en la Primaria.

También desde este punto de vista neoconservador se convierte a la Formación Profesional en una vía subalterna. Ejemplo de ello es que en el borrador de la Ley, la FP de Grado Medio ni se nombra y la de Grado Superior recibe un modesto tratamiento. Al introducir un itinerario encaminado hacia la FP, inevitablemente convierte a ésta en una vía subalterna a la que irán los alumnos menos dotados, los repetidores, los menos motivados y con más dificultades de aprendizaje.

¿Qué opina de las relaciones del Gobierno con las autonomías?

También en este sentido la visión que tiene el PP de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas adolece de un análogo conservadurismo. El Gobierno promueve una concepción muy vieja y muy conservadora de las competencias autonómicas. Las percibe como si fueran compartimentos estancos, donde el Gobierno desarrolla sus competencias y las comunidades autónomas las suyas. Es una fórmula que se resume en el “yo diseño y usted ejecuta”, algo que ya se ha superado en el actual modelo federalista basado en la cooperación entre los poderes públicos territoriales.

¿No sería necesario un fondo de compensación para rebajar las diferencias entre las autonomías?

Se ha efectuado un traspaso de competencias educativas que partía de un statu quo con grandes índices de desigualdad, pues a las diferencias históricas hay que sumar las diferencias en la escolarización. El resultado es que España está recorrida por una línea imaginaria que separa drásticamente el país y que parte de Extremadura y llega hasta Valencia e incluye a Baleares. Una España del Norte y otra del Sur con grandes diferencias de escolarización en Educación Infantil y postobligatoria, a las que habría que añadir las diferencias de calidad que todavía no se han evaluado. Esta desigualdad interterritorial sólo puede solucionarse estableciendo un fondo de compensación estatal que ya fue reclamado hace dos años por el Consejo Escolar del Estado, sin que el Gobierno haya respondido a esa petición.

¿Cuáles son las ventajas del traspaso de la educación a los ayuntamientos?

En la dinámica de la descentralización territorial en la que estamos inmersos, el fin natural de ésta es el traspaso de competencias a los municipios con el objetivo de acercar los servicios públicos al ciudadano. ¿Qué cosa más cercana a los ciudadanos que la Educación Infantil y Primaria? En su alternativa a la Ley de Calidad, el principal partido de la oposición incorpora por vez primera la necesidad de descentralizar la gestión educativa en estos niveles.

¿Considera justificada una ley, cuando la propia LOGSE contempla medidas de calidad pendientes de desarrollo?

Hay un título en la LOGSE dedicado específicamente a la calidad de la enseñanza que en los seis años de gobierno el PP no ha desarrollado. Hay medidas que se podían haber puesto en marcha sin necesidad de promulgar una ley. Algunas de ellas necesitarían reformar algún real decreto, pero otras muchas no. El PP ha sucumbido a la vieja tentación de hacer reformas a través del BOE. Ha preferido utilizar la política de los símbolos a la política de las realidades. Y evidentemente una ley es un símbolo que llama la atención del gran público. Pero con ello probablemente hace un mal servicio a la educación española.

Además, en la Ley de Calidad se advierten unos silencios clamorosos, se olvidan grandes problemas y se incurre en tópicos y algunas falsedades.

Hasta que los centros no dispongan de verdadera autonomía académica, organizativa y económica las reformas corren el riesgo de quedarse en las páginas del BOE.

¿A qué silencios se refiere?

En primer lugar, en ese preámbulo largo que constituye el documento de bases no aparecen ni una sola vez referencia alguna a la educación de ciudadanos, tan vital para las sociedades democráticas, como tampoco al servicio público de la educación o a la idea de justicia en las políticas educativas o a la educación compensatoria. Claro que esto no es tan raro: en 1996, cuando el PP llega al Gobierno, el Ministerio destinaba el 0,63% de su presupuesto a educación compensatoria. En el año 2000, último dato estadístico de que disponemos, ese porcentaje es del 0,32%. Esto significa que en cuatro años el presupuesto del Ministerio para educación compensatoria se ha reducido a la mitad.

¿Qué problemas elude la Ley de Calidad?

No hay ninguna referencia al desigual capital cultural con el que los alumnos se incorporan a la enseñanza obligatoria, bien tenga sus raíces en diferencias de carácter familiar, de sexo, socioeconómicas, étnicas o lingüísticas. Eso hay que combatirlo fundamentalmente a través de la Educación Infantil, que debe permitir situar a todos los niños en iguales condiciones de partida. Otro problema que se olvida, o no se le dedica toda la atención que merece, es el de las identidades plurales y el de la integración de las diversidades culturales.

¿Cuáles son los tópicos o falsedades que, según usted, se perciben en la reforma?

Todo esto está muy ligado a una estrategia política del PP de acoso y derribo de la LOGSE. Cuando Esperanza Aguirre llega al Ministerio de Educación, en una conferencia en el Siglo XXI, tras hacer una crítica demoledora de los 14 años del Gobierno socialista y denostar la comprensividad de la LOGSE, afirma que el igualitarismo ha producido un descenso del nivel de calidad y un empobrecimiento pavoroso de los planes de estudio. Luego Aguirre manda al Instituto Nacional de Evaluación que haga un informe sobre el tramo 14-16 y el resultado de ese informe es que no existe ese pavoroso empobrecimiento de la calidad de los estudios ni nada que indique que con la escuela comprensiva ha descendido el rendimiento escolar. Ha habido una intensa campaña de opinión contra la LOGSE para justificar esta reforma. Un ejemplo de la estrategia de esta campaña es la promoción automática. No se dice que en la LOGSE se puede repetir curso en Primaria y en la ESO; más aún, que si no se ha repetido en Primaria se puede repetir hasta dos veces en Secundaria.

¿Cómo valora la adaptación de escuela rural a los parámetros de calidad de la LOGSE?

La escuela rural es la gran olvidada en el borrador de la Ley de Calidad, aunque de hecho ya fue dejada de lado en la aplicación de la LOGSE. El medio rural exige políticas activas acompañadas de recursos. De lo contrario, con ella puede ocurrir como con los itinerarios educativos, en el sentido de que si dejamos que se desarrollen de forma natural conducirán a la desigualdad. Con la actual política del déficit cero es imposible llevar a cabo las reformas escolares y de compensación de desigualdades.

¿Qué le parece la propuesta del MECED sobre la clase de Religión?

La raíz de este conflictivo asunto es que se parte de unos acuerdos cuyo espíritu es preconstitucional. Los Acuerdos con la Santa Sede dificultan la existencia de una escuela

pública laica, confesionalmente neutra. No entiendo la satisfacción de la jerarquía eclesiástica por una fórmula que es una imposición y que, por tanto, no durará.

“El Gobierno del PP ha desnaturalizado los conciertos con la privada”

¿Qué opina de la política del Gobierno hacia la enseñanza privada?

Con la llegada del Gobierno del PP se desnaturalizaron los conciertos, que en la LODE estaban concebidos para atender las necesidades sociales de educación, y se empezaron a conceder conciertos a centros de elite, lo que constituye un contrasentido. Todo ello ha contribuido a discriminar a la red pública y favorecer a la privada. Dudo que hoy pudiera alcanzarse un acuerdo educativo como el que se firmó en 1997, bajo los auspicios de la Fundación Encuentro. Los ánimos están muy enconados, lo que confirma hasta qué punto se ha practicado una política de discriminación de la escuela pública. La solución sería sentar unas bases comunes de igualdad básica y transparencia. El equilibrio debe fundamentarse en que ambas redes tienen que satisfacer necesidades públicas y facilitar la integración social.

“La equidad social y la calidad son conciliables”

¿Cómo mantener la equidad del sistema educativo sin perder de vista su calidad?

En el informe PISA, de la OCDE, España ocupa el cuarto lugar desde el punto de vista de la equidad social en la educación mientras Alemania y Austria, con sistemas escolares diversificados, son los que registran la mayor desigualdad. Esto es un logro de la LOGSE. La equidad social y la calidad son conciliables, siempre que el Gobierno esté dispuesto a aumentar el gasto público en educación, que ahora está por debajo de la media de la UE. Hay que recordar que en el gasto público por alumno, que es un índice verdaderamente significativo, ocupamos el decimotercer puesto de la Unión Europea y sólo estamos por delante de Irlanda y Grecia.

¿Qué tipo de medidas hay que aplicar para mejorar la calidad?

Reducir las ratios, desdoblar las aulas en las materias importantes para el aprendizaje, lo que significa aumentar el cupo de profesores, adelantar los programas de diversificación curricular a 3º de ESO, incrementar los profesores de apoyo, aumentar el horario lectivo para lectura y escritura, reforzar la primaria, relanzar la infantil... Todas estas medidas cuestan dinero. Lo que no se puede hacer es una reforma ambiciosa sin recursos. Comprendería que el Gobierno estuviera receloso si nos halláramos entre los países que más invierten en educación. Pero no es nuestro caso. La apelación al entusiasmo de los profesores es muy conservadora y está llamada al fracaso. Los profesores dan de sí lo que pueden. Lo que hay que hacer es ayudarlos.

¿Qué papel desempeña en la calidad la gestión eficiente de los centros?

La mentalidad de los poderes públicos concibe los centros como el espacio llamado a obedecer y ejecutar las políticas curriculares, escolares, etc. Aunque la autonomía de los centros tiene sus límites, que habría que definir, deben en todo caso disponer de verdadera autonomía académica, organizativa y económica si no queremos que las reformas corran el riesgo de quedarse en las páginas del BOE.

Manuel de Puelles es catedrático de Política de la Educación en el Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada de la UNED. Ha sido decano de la Facultad de Educación de dicha universidad y vicepresidente del Consejo Escolar del Estado. Autor de varios libros sobre educación, entre los que destaca Educación e ideología en la España contemporánea (2002, Editorial Tecnos), ha publicado también numerosos estudios sobre la historia política de la educación en España e Iberoamérica. Ha colaborado en la redacción del Informe España 2002, de la Fundación Encuentro, en el apartado dedicado a la educación.