

Ocho leyes orgánicas de educación en 25 años

Sucesivos gobiernos han puesto en marcha sucesivas reformas, todas impulsadas desde un juego de mayorías y minorías en el que lo que unos hacen, los otros lo deshacen. Hoy se impone la urgencia de un consenso político en torno a un mínimo común denominador, que tenga en cuenta las autonomías, los miembros de la institución escolar y la sociedad civil.



MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ
Universidad Nacional de Educación
a Distancia (UNED).

A lo largo de los últimos cinco lustros se ha realizado un extraordinario esfuerzo en el ámbito de la educación, sobre todo si tenemos en cuenta la triste herencia del franquismo de la que partíamos. Recuérdese, por ejemplo, como todavía en 1970, fecha

en que se promulga la Ley General de Educación, el primer problema de la educación en España era la escolarización. Diversos estudios señalaban en aquellos años la existencia de un millón de niños sin un puesto escolar. Hoy día, sin embargo, todos los niños y niñas se en-

cuentran escolarizados desde los cuatro hasta los dieciséis años de edad. Ahora bien, resuelto el problema endémico de la escolarización, que ha gravitado sobre nosotros durante dos siglos, otros problemas de carácter cualitativo han emergido a la superficie reclamando una urgente solución. De ahí la puesta en marcha de continuas reformas escolares, impulsadas por diversas leyes de educación. Pero con ello podemos constatar que, en estos 25 años, sin incurrir en hipérbole alguna, hemos vivido bajo la apelación taumatúrgica de las leyes. Sucesivos gobiernos, de distinto signo, han sucumbido a la seducción de las leyes.

Ahora bien, mientras que en casi dos siglos sólo hemos tenido tres grandes leyes de educación —el llamado reglamento general de 1821, la ley Moyano de 1857 y la ley general de 1970—, en estos últimos cinco lustros hemos visto aparecer ocho leyes de distinta factura y contenido. Es verdad que el ritmo histórico se ha acelerado extraordinariamente en estos años, pero también lo es que esta superabundancia de leyes se debe a razones intrínsecas, algunas de ellas perversas, que deben ser superadas. La alternancia democrática, el libre desenvolvimiento de las fuerzas políticas y el enfrentamiento de diferentes ideologías han producido como resultado un hecho que nos debería sorprender e incitarnos, sobre todo, a una reflexión colectiva. El hecho de referencia es éste: dos de esas leyes —el Estatuto de Centros Escolares de 1980 y la ley de Reforma Universitaria de 1983— han sido derogadas; otras tres han sido profundamente modificadas y cuestionadas —la LODE de 1985, la LOGSE de 1990 y la LOPEG de 1995—; finalmente, las tres últimas leyes —la LOU de 2001, la ley de Formación Profesional de 2002 y la LOCE del mismo año— están sometidas en la actualidad a un proceso de revisión y cambio. Por otra parte, una vez más, una nueva ley orgánica de educación está a punto de incorporarse a este escenario legislativo.

Las reformas escolares en una sociedad democrática

Salvo el breve paréntesis que la II República representó, España no ha conocido más experiencia democrática que la que inauguró la Constitución de 1978.

En tan corto plazo, especialmente si medimos el tiempo en términos históricos, los españoles hemos aprendido a convivir y a resolver nuestros problemas pacíficamente. Sin embargo, no hemos interiorizado aún ese conjunto de hábitos, procedimientos y convenciones que forman la mentalidad democrática, acervo que poseen otras sociedades con mayor experiencia democrática. En otras palabras: nos ha faltado madurez democrática para comprender y gestionar el difícil juego político de las mayorías y las minorías en los asuntos de Estado. Quizá sea ésta la razón fundamental por la cual la educación, sin duda uno de los problemas de Estado más importantes para las sociedades democráticas, ha caído en las redes de la dura metáfora de la tela de Penélope. Hemos vivido un proceso, en cierto modo irresponsable, en el que las leyes de educación que unos hacen, otros las deshacen.

Y, sin embargo, una de las características de las leyes es su vocación de permanencia. Se promulgan para resolver problemas importantes y para dar estabilidad a las soluciones que se adoptan. Pero, cuando las leyes tienen que afrontar reformas profundas, como es el caso de la educación, la responsabilidad democrática impone el consenso. Son varias las razones que apoyan la necesidad de un consenso en una sociedad democrática.

En primer lugar, las reformas de los sistemas educativos exigen, por su propia naturaleza, un tiempo largo para producir fruto: la sucesión continua de reformas y contrarreformas trae consigo inevitablemente el desencanto, el cansancio y la esterilidad. En segundo lugar, las leyes de educación, como todas las leyes en democracia, exigen amplios plazos de tiempo para el debate previo, el diseño y su elaboración, así como para su discusión parlamentaria y su implementación. Cuando la ley comienza a aplicarse, está a punto de acabar la legislatura y, obviamente, el libre juego de la alternancia democrática posibilita que otro partido pueda ser llamado a gobernar. La tercera razón es precisamente que la alternancia, consustancial a la democracia, juega en contra de la permanencia de las leyes. Ahora bien, que determinadas leyes puedan ser modificadas no es necesariamente un grave inconveniente, pero las reformas escolares, por

definición, aunque estén bien diseñadas y bien aplicadas, sólo alcanzan sus fines a medio y largo plazo. Queremos decir con ello que la razón de ser de las leyes que amparan las reformas educativas consiste justamente en garantizar la continuidad de esas reformas, al menos en los aspectos sustanciales y en los objetivos fundamentales que se persiguen. Ello sólo es posible, en democracia, apelando al consenso.

El consenso en las leyes de educación

Lograr un consenso que dé garantía de continuidad a las reformas que mejoran la educación no es plantear un imposible. En 1978 se consiguió algo más difícil, lo que algunos hemos llamado el pacto escolar constituyente, esto es, un consenso sobre valores, hasta aquel momento antagónicos. El artículo 27 de la Constitución fue efectivamente el resultado de un consenso entre dos concepciones de la educación que habían estado enfrentadas durante casi dos siglos. Fue un consenso por el que se reconoció no sólo el valor de la educación en cuanto derecho derivado del principio de igualdad —todos tenemos derecho a la educación—, sino también el valor de la educación en tanto derecho de libertad —todos tenemos derecho a enseñar y a elegir el tipo de enseñanza que deseamos. Se consensuaban de este modo dos valores básicos para la convivencia democrática, nacidos de los principios de igualdad y de libertad, ambos extraordinariamente complejos y de difícil conciliación.

Pero este consenso, que desterró, posiblemente para siempre, el temido espectro de la guerra escolar, demostró a la larga su insuficiencia cuando hubo que aplicarse al campo de la legislación ordinaria. Como ya se ha indicado, se sucedieron en un plazo relativamente breve ocho leyes orgánicas sin que, hasta el momento, ninguna de ellas haya logrado la deseada continuidad y la necesaria estabilidad del sistema educativo. Posiblemente, la sociedad española se encuentre hoy en un momento histórico propicio para comprender que el consenso sobre valores básicos, con ser imprescindible, no es suficiente. Es preciso completarlo con un acuerdo que se centre en los procedimientos, es decir, hay



que hacer posible un consenso sobre las reglas de juego. El consenso sobre las reglas de juego es hoy la vía transitada por las democracias modernas para resolver pacíficamente los conflictos producidos por el antagonismo político entre las mayorías y las minorías, entre el principio de igualdad y el de libertad, entre intereses diferentes y contrapuestos, sobre todo cuando están en cuestión asuntos importantes que reclaman ser tratados como problemas de Estado. El consenso sobre los procedimientos implica, pues, un acuerdo básico entre mayorías y minorías, especialmente necesario en los asuntos de singular trascendencia para toda la comunidad. Tal es el caso de las reformas escolares y de las grandes leyes de educación que las impulsan. Estamos hablando, pues, de un pacto entre las fuerzas políticas, un pacto que busque el mínimo común denominador de la nueva reforma, un pacto por el que se puedan consensuar los aspectos básicos de la reforma, y que asegure de esta forma su estabilidad y su futuro. Obviamente, el terreno de juego es el Parlamento. La educación, asunto de Estado, debe ser regulada por una ley orgánica que, consensuada por todos los grupos parlamentarios, evite las bruscas mutaciones que producen los cambios de gobierno.

Ahora bien, en estos 25 años se ha producido una profunda transformación del Estado diseñado por la Constitución española. Han nacido nuevos actores junto al poder central: las comunidades autónomas. Estamos ya en un Estado en

el que se ha operado una profunda descentralización de la educación. La gestión del sistema educativo actual está en manos de las comunidades autónomas. No basta, por tanto, un pacto político de carácter parlamentario. Dicho pacto debe ir precedido de un acuerdo entre el Estado y las comunidades autónomas. Una nueva ley de educación que regule las cuestiones básicas de la nueva reforma debería obtener el asentimiento de los actores territoriales llamados a aplicarla. Ese pacto autonómico debería realizarse en el seno de la Conferencia de Consejeros de Educación que preside la ministra de Educación y Ciencia.

La sociedad y las leyes de educación

Un pacto autonómico y político es, pues, necesario. Sin embargo, si de verdad queremos lograr la efectividad de las reformas escolares, es preciso también alcanzar un pacto social por la educación. Hoy día no se puede acometer una reforma de la educación sin contar con la colaboración de la sociedad civil: hay que contar con la participación de los miembros de la comunidad escolar —profesores, padres y alumnos—, así como con los grupos sociales que los representan, con los medios de comunicación y con el asentimiento global de la sociedad.

Dentro de la sociedad ocupan un lugar relevante el profesorado y los centros docentes. Todas las reformas escolares, todas las leyes de la educación, reconocen,

al menos teóricamente, el papel del profesorado, pero la realidad suele ser muy distinta. De hecho, los reformadores tienden a considerar al profesorado como el agente ejecutor de la reforma: ni participa realmente en el diseño, ni es escuchado su planteamiento, ni se le aportan todos los medios que necesita para su labor educadora. Más aún, reformadores, administradores y expertos suelen olvidar, a la hora de diseñar las nuevas estrategias de la reforma, ese conjunto de principios, pautas, inercias, hábitos y prácticas que constituyen lo que se denomina la cultura escolar, cuyo principal protagonista, aunque no el único, es el profesorado.

No tener en cuenta la cultura escolar a la hora de las reformas explica muchas cosas. Explica la resistencia que la cultura escolar suele oponer a las reformas de la educación llevadas a cabo “desde arriba”, esto es, por políticos, administradores y expertos. Explica que las reformas apenas consigan arañar la práctica diaria de la enseñanza en el centro y en el aula. Como las reformas escolares suelen ser ajenas a la cultura escolar, los cambios estructurales y curriculares encuentran una gran resistencia por parte del profesorado, lo que se traduce en una aceptación pasiva, o lo que es lo mismo, una devaluación y una burocratización de la reforma.

Análogas consideraciones cabe hacer respecto de los centros docentes. Desde 1970, todas las leyes de educación han reiterado en su articulado la necesidad de una mayor autonomía de los centros escolares, pero la práctica real es que los centros docentes, especialmente los públicos, carecen de una autonomía real, pedagógica, organizativa y económica. Paradójicamente, a pesar de haberse realizado una profunda descentralización de la educación, tanto el poder central como los poderes autonómicos siguen considerando *de facto* a los centros escolares como instrumentos de ejecución de las decisiones tomadas en los despachos de las diferentes administraciones.

Sin embargo, una reforma educativa que no reconozca efectivamente la autonomía escolar, que no delimite claramente el modelo de autonomía que es necesario garantizar a los centros docentes, corre el riesgo de no penetrar realmente en el interior de las aulas en que se imparte la educación.