

OSCILACIONES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS: REFLEXIONES SOBRE LA ORIENTACIÓN POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN

por MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ

Universidad Nacional de Educación a Distancia

I. Introducción al concepto de orientación política

El pensamiento político occidental ha subrayado siempre el carácter teleológico de la política. La política aparece así como una actividad sometida a fines, no como un proceso anárquico y desorganizado. Las metáforas clásicas utilizadas por la teoría política son, a este respecto, sumamente significativas: la comunidad política es el rebaño y el político el pastor que lo custodia y lo dirige hacia el redil; el gobernante es el piloto que conduce la nave de la cosa pública hacia su destino; el pueblo es la gran familia y el líder político el buen padre que administra y guía a la sociedad política. Estas antiquísimas imágenes revisten, sin duda, una gran simplicidad, pero tienen también la virtud de mostrar a la política como una actividad dotada de un sentido y sujeta a determinadas directrices.

En la ciencia política actual el viejo problema de los fines de la *polis* se ha configurado como un proceso que, en cuanto tal, está sometido a lo que se ha llamado la orientación política. Los politólogos aluden con ello al fenómeno de la dinamicidad política del Estado, cuyo soporte, el poder público, se halla sujeto a fines predeterminados ideológicamente.

El hecho de que la orientación política vaya referida al Estado no excluye otros sujetos de la vida política —grupos de presión, partidos políticos, opinión pública, etc.—, e incluso entidades políticas que pueden rebasar al propio Estado. Pero, sin perjuicio de que aquéllos sean tenidos

en cuenta por su manifiesta incidencia en la vida del Estado, y aunque se atisben indicios de futuras organizaciones supraestatales, el Estado sigue siendo hoy, y lo será posiblemente por mucho tiempo, el sujeto fundamental de la vida política. Asimismo, la ideología, considerada como concepción del mundo, o como enmascaramiento de la realidad, o como utopía, se encuentra ligada, y es previsible que bajo alguno de los aspectos citados lo esté siempre, a la determinación de los fines del Estado.

La educación, en tanto que por su propia naturaleza lleva en sí misma la idea de un proyecto global, se ha convertido en los últimos doscientos años en una institución pública que afecta de modo importante a los fines de la sociedad y del Estado. En este sentido, la política educativa del Estado ha sido, y sigue siendo, tributaria de la política general, y, por tanto, sometida claramente al proceso de orientación política del mismo Estado. El examen de los últimos cincuenta años de la política educativa española es especialmente revelador, ya que muestra las bruscas oscilaciones sufridas por la política general y su inmediata repercusión sobre la política educativa.

II. *La orientación totalitaria de la educación*

El Estado que surge victorioso de la guerra civil española tendrá durante el período 1936-1945 una orientación totalitaria. No se trata, por mi parte, de la exposición de un juicio de valor; basta con acudir a los textos legales y a los discursos políticos de la época para ver cómo de ellos aflora una orientación política que aspira hacer del Estado el eje de *toda* la vida nacional (sin ir más lejos, recuérdese cómo el Fuero del Trabajo, promulgado el 9 de marzo de 1938, primera ley fundamental del nuevo régimen político, definía al Nuevo Estado como «instrumento totalitario al servicio de la integridad patria y sindicalista» [1]. Por otra parte, basta hacer el inventario de los rasgos básicos que caracterizaron al Nuevo Estado para inferir de ellos su orientación totalitaria: antiparlamentarismo, antiliberalismo, partido único, concentración de todos los poderes en el líder político, control absoluto de los medios de comunicación, glorificación carismática del jefe, etcétera.

Aunque el nuevo régimen político no se identificaba con una sola fuerza política, el conjunto de todos los grupos en que se sustentaba supo constituir un armazón ideológico que, aún cuando no presentaba excesiva originalidad, pudo dar firmeza y solidez al Nuevo Estado. De entre los fines ideológicos asignados al Estado me interesa destacar, a los efectos que nos ocupa, el que significó la formación del «hombre nuevo» como base fundamental del

nuevo régimen político. Un elemento esencial para la constitución de este hombre nuevo sería la formación religiosa, rasgo éste que tiñe de cierta singularidad al fascismo español frente al totalitarismo italiano o el nacionalismo alemán.

La formación de un «hombre nuevo» ha sido consustancial a todos los regímenes políticos con vocación de totalidad. En nuestro caso, tal pretensión, que lógicamente incidió de lleno en la política educativa, abocó a una nueva pedagogía absolutamente excluyente, unidimensional, presidida por valores de autoridad, jerarquía, orden, disciplina, aristocratismo, etc. Prescindiendo ahora de factores anecdóticos, como por ejemplo la formación paramilitar de los primeros años, la pedagogía de este período participa de los caracteres típicos de los regímenes que aspiran a conformar la infancia y la juventud de acuerdo con unos patrones ideológicos exclusivos y excluyentes.

Dentro de los nuevos valores que se quieren implantar en la sociedad española, ocupa desde el principio una posición preeminente la transición de los valores religiosos, entendiendo como tales los que pertenecen a la cultura integrista del catolicismo tradicional. Ello no impide la existencia de una pugna entre Falange Española, que aspira al monopolio estatal de toda la enseñanza —con poderosas fuerzas anticlericales en su seno— y la Iglesia católica, que pretende ser la principal agencia social de educación. El resultado final, fuertemente influido por acontecimientos exteriores, será favorable a la Iglesia: es la hora del principio de subsidiariedad.

III. La orientación autoritaria de la educación

Conforme el poder político de las fuerzas del Eje va declinando militarmente, el Nuevo Estado inicia un giro importante en su proceso de orientación política, encaminado al olvido de ciertos fines políticos y a la asunción de otros. De esta forma comienza en 1945, con la proclamación del Fuero de los Españoles, un proceso orientado oficialmente hacia lo que el propio régimen denominará la «democracia orgánica» (lo que politólogos y sociólogos han calificado como una pantalla retórica que permitió el paso del totalitarismo inicial al autoritarismo político).

En el aspecto educativo, dicho tránsito se manifiesta en el reforzamiento de los valores religiosos tradicionales y, obviamente, en el debilitamiento progresivo de las concepciones más estatistas, anticlericales y nacionalistas. Ello producirá consecuencias importantes. La primera es que la religión va a desplazar a la idea de «raza», «sangre» o «suelo», típica del fascismo originario, identificándose progresivamente la españolidad con la catolicidad,

la nación española con la nación católica: es el triunfo del nacional-catolicismo y del principio de subsidiariedad. Para expresar este triunfo nada mejor que acudir a la ley de enseñanza primaria de 1945: «La nueva ley invoca entre sus principios inspiradores, como el primero y más fundamental, el religioso. La escuela española, en armonía con la tradición de sus mejores tiempos, ha de ser ante todo católica. Por eso, la ley no vacila en recoger, acaso como ninguna otra en el mundo, y, en algunos momentos con literalidad manifiesta, los postulados que consignó Pío XI como normas del derecho educativo cristiano en su inmortal encíclica *Divini Illius Magistri*. De conformidad con ella y con los principios del derecho canónico vigente, se reconoce a la Iglesia el derecho que de manera supereminente, e independiente de toda potestad terrena, le corresponde para la educación por títulos de orden sobrenatural.»

Lejos ya de veleidades totalitarias, el principio de subsidiariedad, tan querido por la Iglesia jerárquica, va a convertirse en el puntal básico de la nueva política educativa. En la misma ley citada, pero ya en el articulado, se dirá que «el Estado estimulará la creación de escuelas, y las creará si fuera necesario» —artículo 17—. Es decir, no sólo la enseñanza de la religión pasa a ser, como acabamos de ver, el principio fundamental de la enseñanza primaria, fruto de la posición supereminente de la Iglesia, sino que la educación va a ser considerada durante muchos años como una función del individuo, de la familia, de los grupos sociales, de la Iglesia, y, en último lugar, del Estado. Como en aquella época ni el individuo ni la familia disponían de los medios para asumir la compleja realidad de la educación institucional, y como pocos grupos sociales podían hacerlo —buena parte de ellos estaban política o religiosamente excluidos del Nuevo Estado—, el principio de subsidiariedad significaba *de facto* la afirmación casi exclusiva de la competencia de la Iglesia. De ahí también que en la ley se establezca una nueva tipología de escuelas, absolutamente desconocida en nuestra tradición legislativa: escuelas públicas, escuelas privadas y... escuelas de la Iglesia.

Aunque durante los primeros años de esta etapa los valores políticos del período anterior se mantienen —se exceptúan sólo aquéllos que eran manifiestamente incompatibles con el nuevo orden internacional nacido de la segunda guerra mundial—, el énfasis se coloca en la confesionalización de la enseñanza, en el *estímulo* a la escuela privada y en el lento pero imparable declinar de la escuela pública.

IV. ¿Orientación tecnocrática de la educación?

Se ha señalado, con razón, que el cambio de gobierno que se opera en 1957 supuso un giro importante en la política general del régimen. Aunque el soporte político del mismo siguió siendo autoritario, la orientación política general sufrió un gran cambio al imponerse lo que se llamó la ideología del desarrollo, o con otras palabras, el modelo tecnocrático de gobierno. Este modelo tenía a su favor la implantación progresiva de la libertad económica, con la consiguiente apertura al mundo exterior y la búsqueda de una mayor racionalidad y eficacia en el sector público; en contra, la oposición radical a cualquier intento de establecer la libertad política. En cualquier caso, lo que me importa ahora subrayar es que la nueva ideología lleva consigo la aparición de valores desconocidos hasta el momento: la exaltación del consumo de bienes y servicios, el desplazamiento del político por el técnico o el experto, la búsqueda de una nueva clase media que sirva de «colchón» entre las clases altas y bajas de la sociedad, la ponderación de la racionalidad, la exaltación de la eficiencia, etc. Como consecuencia de todo ello se debilita la presión ideológica tradicional sobre la educación y se hacen planteamientos más realistas sobre la eficacia del sistema educativo.

El desarrollo de los años sesenta produce un auténtico cambio social: migraciones internas como nunca había conocido España, fuerte emigración hacia los países más industrializados de Europa, tránsito de la familia extensa a la familia nuclear, aparición de la sociedad urbana, extensión horizontal de la clase media, surgimiento de técnicos y obreros cualificados, etc.; es decir, un auténtico proceso de transformación social sin el que no hubiera sido posible la posterior transición política a la democracia. Paralelamente también, un incremento continuo de la demanda de bienes y servicios, entre ellos la educación. Sin embargo, el proceso de desarrollo económico de los años sesenta no irá acompañado de medidas efectivas por parte de la Administración. Así, el proceso de desarrollo dará como resultado, en nuestro ámbito, la «explosión escolar», pero, como consecuencia de la deficiente respuesta administrativa, traerá consigo la aparición de un fenómeno inédito en España: el conflicto escolar.

El hecho de que la Administración educativa quedara pronto desbordada por la demanda no debe llevarnos a conclusiones erróneas sobre la actividad política del Gobierno: de este período es la ley de reforma de las enseñanzas técnicas, de 20 de julio de 1957, primer intento de adecuar estas enseñanzas al incipiente desarrollo industrial; la ley de 29 de abril de 1964, por la que se amplía el período de escolaridad obligatoria hasta los catorce años; la ley de 21 de diciembre de 1965 sobre reforma de la enseñanza primaria, que eleva el nivel de estudios del magisterio —se

exige ahora el título de bachiller superior para el ingreso en la Escuela Normal—; la ley de 8 de abril de 1967 sobre unificación del primer ciclo de la enseñanza media, que prepara el terreno para la unificación de la educación básica establecida en 1970. Pero la existencia de una nueva sociedad exigía algo más que una política de reformas parciales: a esta necesidad vino a responder uno de los empeños más ambiciosos de nuestra historia educativa, el que representó la reforma de 1970.

Como ya quedó señalado, cuando en 1970 se promulga la ley general de Educación, un cambio social profundo se había producido en España. El sistema político, en cambio, presentaba una notable rigidez y, lo que es peor, carecía de soluciones y previsiones de futuro. Ello resulta especialmente cierto si nos remitimos al sistema educativo, más afectado por el cambio social que por la presión ideológica del régimen. De hecho, la misma ley general de Educación no es sino la declaración tácita del fracaso de treinta años de pedagogía autoritaria. Incluso las escasas referencias de la ley a la concepción cristiana de la vida o a los principios del Movimiento Nacional son, a mi parecer, puras invocaciones retóricas que poco o nada tienen que ver con la política educativa que la ley preconiza. En realidad, la ley de 1970 trasluce bien ese fenómeno, muy conocido por la ciencia política, de una estructura ideológica que persiste mientras se va vaciando gradualmente de sentido y de contenido real —proceso que se acelera conforme los cambios sociales y económicos desbordan el viejo marco político. De ahí que algunos preceptos de la ley sean, sin duda, puro *langage de bois*.

Esta ley ha sido calificada casi unánimemente de tecnocrática. Ciertamente, la ley participa de rasgos que la asemejan al espíritu tecnocrático: sentido de la eficiencia, consideración de la educación como una rentable inversión, necesidad de su conexión con el mercado de trabajo y, sobre todo, la relación de la educación con el amplio y complejo mundo del desarrollo económico. Sin embargo, la ley es también una apelación al principio de igualdad de oportunidades —con notables limitaciones, es cierto, pero, aún con todo, representa en 1970 una innovación importante—, voluntad de modernización de las enseñanzas, pretensión de introducir nuevos métodos didácticos, atención al profesorado y a su perfeccionamiento, etc. Podríamos decir que la reforma tuvo un carácter híbrido, integrada por elementos tecnocráticos e innovadores, pero, en mi opinión, pesan más éstos que aquéllos. Es más, la reforma de 1970 se inspiró en valores que poco tenían que ver con la vieja ideología del régimen; por el contrario, la orientación de la ley se dirigió a valores como la europeización, aparente neutralidad ideológica, cienticismo, espíritu ampliamente reformador, etc., orientación que se debe enmarcar en otra más general, la que, desde 1957, trataba de reformar la sociedad desde arriba, desde el poder. Esta tendencia,

en nuestra historia, tiene un nombre: es la orientación política que asume el regeneracionismo desde Costa, Antonio Maura o el primorriverismo de la primera dictadura [2].

La novedosa pretensión de reforma global del sistema educativo mediante una ley general —hay que volver a la ley Moyano de 1857 para encontrar el antecedente legal más próximo— alcanzó grandes logros y también grandes fracasos, pero, en su conjunto, contribuyó notablemente a la modernización del sistema educativo. Si entre tanta grandeza y tanta miseria hubiera que pronunciarse por algún criterio definidor, yo diría que, posiblemente, la ley general de Educación pasará a la historia de la educación española como el intento —felizmente logrado— de romper una estructura bipolar de carácter más que centenario, la que representaba la existencia de dos caminos educativos divergentes para dos poblaciones escolares de distinta procedencia social y de distinto futuro académico, el que se abría para la clase trabajadora y campesina —la enseñanza primaria, nivel educativo que no conducía a ninguna parte—, y el que a los diez años de edad se abría para las clases media y superior mediante el bachillerato y la universidad. Esta temprana discriminación, propia también de la sociedades europeas pero arrumbada en la segunda posguerra mundial, se rompe entre nosotros en 1970 por la instauración obligatoria y gratuita de un solo camino que ofrece a la población escolar una misma formación desde los seis hasta los catorce años de edad, moderadamente diversificada en los últimos años.

V. *La orientación democrática de la educación*

En los países democráticos, la orientación política del Estado, la fijación de los grandes fines de la comunidad política, se ha realizado siempre mediante la elaboración de la norma suprema de la convivencia política, la Constitución. Es, pues, la superley, la norma de las normas la que precisa los fines generales del Estado, aunque después, pero dentro de ese amplio marco constitucional, corresponda a los diferentes partidos que han obtenido el triunfo electoral delimitar esos fines generales de acuerdo con su programa y su propia ideología. Ello es lo que ha ocurrido en la España de la transición y de la consolidación democráticas.

El foco central de la orientación política de la educación lo constituye, como es sabido, el artículo 27 de la Constitución de 1978. Desde esta perspectiva, podemos decir que la orientación política, los valores básicos que presiden hoy el sistema educativo son los siguientes:

— La consideración de la educación como un derecho fundamental, con todas las consecuencias y con la protección judicial que ello conlleva. El

Estado, garante constitucional de este derecho, se compromete a su realización mediante la programación general de la enseñanza y la creación de centros públicos. Es desde este enfoque como debe considerarse, creo, la declaración constitucional de que la enseñanza básica será obligatoria y gratuita. La concepción del Estado garante es también la expresión más clara de la repulsa constitucional al principio de la subsidiariedad.

— El reconocimiento de la libertad de enseñanza desde su vertiente referente al derecho a la creación y dirección de centros privados. Dicho reconocimiento supone el rechazo constitucional a cualquier pretensión del Estado al monopolio educativo.

— La asignación de fines a la educación, tales como el pleno desarrollo de la personalidad humana, dentro de un contexto de respeto a la convivencia democrática y a los derechos y libertades fundamentales. Esta asignación de fines es, me parece, el sustrato básico de la orientación política de nuestra constitución, que trata de conjugar los valores individuales —desarrollo de la persona— con los valores colectivos que presiden nuestra convivencia política.

— La afirmación del derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté acorde con sus convicciones. Esta declaración implica que este derecho no podrá ser negado —tampoco impuesto— ni en la escuela privada ni en la escuela pública.

— La consagración por vez primera en una constitución española del derecho de todos los implicados en la educación a participar tanto en la programación general de la enseñanza como en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos. Supone, pues, una puerta abierta a la democratización de la gestión de la enseñanza pública y de la enseñanza financiada públicamente.

— El otorgamiento a las autoridades del poder de inspeccionar y homologar el sistema educativo, con todo lo que ello significa de reforzamiento del papel de los poderes públicos en el ámbito de la educación.

— La innovación que en nuestro derecho constitucional —y en gran parte del europeo— supone la imposición a los poderes públicos del deber de ayudar a los centros privados, con el único requisito de que esta ayuda se regule en una ley específica y en los términos que ella determine.

— El reconocimiento de la autonomía de la Universidad, vieja aspiración académica desde principios de este siglo, sometida ahora al marco de una ley ordinaria.

Si la Constitución española ha sido caracterizada fundamentalmente como una constitución de consenso, es aquí, en la educación, donde el consenso ha dado uno de sus mejores frutos. En realidad, el artículo 27

representa un auténtico pacto escolar, fruto del espíritu de negociación y de amplia tolerancia de todas las partes intervinientes. Ciertamente, después, a la hora de traducir la orientación política prevista por la Constitución, los partidos políticos españoles no han sabido, o no han podido, mantener el mismo espíritu. Lo digo no porque no les corresponda concretar los fines generales de la educación a la luz de sus respectivos programas, sino porque a la hora de hacerlo no fue posible que presidiera el espíritu de concordia (recuérdese los conflictos que plantearon tanto la LOECE como la LODE). Dicho espíritu de concordia ha sido repuesto, felizmente a mi parecer, con la ley de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990, ley que aunque responda a la orientación política general de la Constitución y a la orientación particular del partido en el poder, ha buscado un mínimo consenso general. Que una ley que pretende realizar una reforma profunda del sistema educativo haya podido comenzar su aplicación sin graves conmociones y sin el consabido trámite de impugnación ante el Tribunal Constitucional, es, me parece, una buena noticia para la educación española.

Dirección del autor: Manuel de Puelles Benítez, Universidad Nacional de Educación a Distancia, c/ Senda del Rey, s/n., Ciudad Universitaria, 28040 Madrid.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 18.IV.1992.

NOTAS

- [1] Obviamente, años después, cuando el decreto de 20 de abril de 1967 procedió a publicar los textos refundidos de las Leyes Fundamentales, el párrafo citado fue suprimido del preámbulo del Fuero del Trabajo.
- [2] En un número monográfico que la *Revista de Educación* dedica a la ley general de Educación, he escrito un amplio artículo, «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», dirigido a fundamentar esta tesis (número extraordinario de la citada revista, en prensa).

SUMMARY: EDUCATIONAL CHANGES OVER THE PAST FIFTY YEARS: THOUGHTS ON THE POLITICAL POSITION OF EDUCATION.

This paper is an attempt to apply the political science, to the field of education. For this purpose, the last fifty years of the history of Spanish education has been divided into four phases. The first phase (1938-1945), covers the totalitarian position in education and its determination to create a «new man» in the image and likeness of the new political regime. The second phase (1945-1957), brought about an authoritarian position, and saw success of the principle of subsidiarity in education. The third phase (1957-1978), which is generally admitted to be technocratic, in the author's opinion hid a classical undercurrent in Spanish political history: regenerationist feeling, the greatest embodiment of which was the General Law on Education in 1970. Finally, the present phase can be described as a democratic position in education, and the principles and values which constitutionally rule Spanish education are analysed.

KEY WORDS: History of Spanish Education. Politics of Education. Political Science.