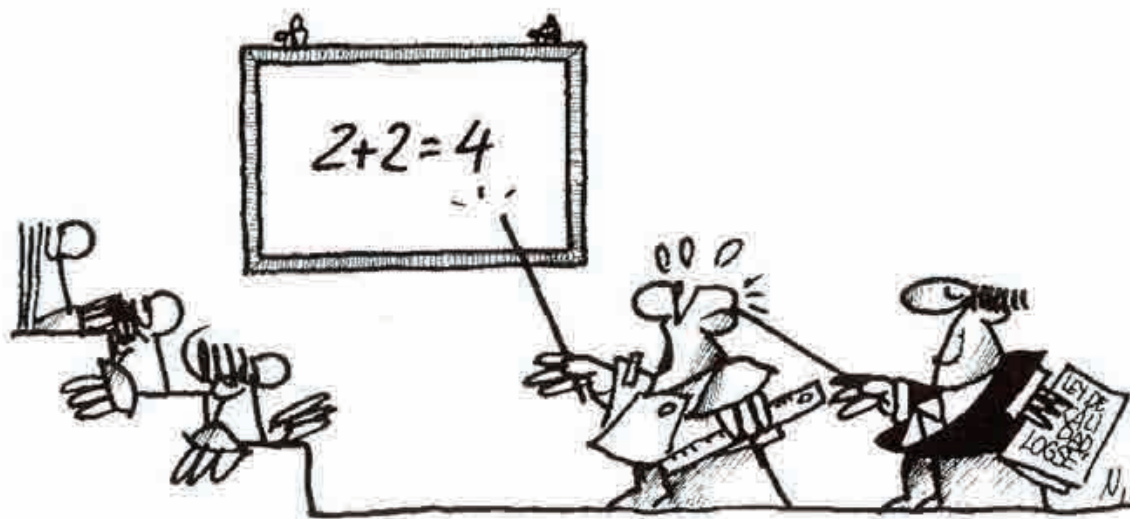


De la LOGSE a la Ley de Calidad

Diego Sevilla Merino
Universidad de Granada

Un recorrido
por la política
educativa
de nuestro país
en los
últimos años.

Desde la segunda mitad del siglo XVIII, se ha ido imponiendo la idea de que los gobiernos debían regular y controlar la formación de la infancia y juventud. Como también desde entonces ha crecido la importancia y extensión de dicha formación -tanto en el porcentaje de la población que abarca como en los años de su duración- hoy en día no hay gobierno que se resista a mostrar interés por la educación e incluso a trasladar a ella sus ideas y criterios. En unas ocasiones, parece que lo hacen para cumplir con su obligación de mejorar un servicio que se ha convertido en muy importante para casi la totalidad de la población; pero, en otras, se diría que intervienen en la educación, no para que los ciudadanos tengan un servicio mejor, sino para servirse de la educación en vistas a sus objetivos partidistas.



Política de partidos y educación

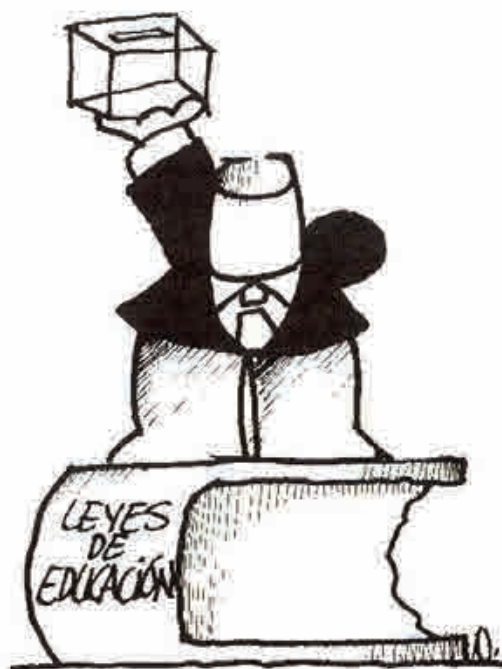
Varios son los objetivos que un partido político en el gobierno puede buscar a través de la educación pero los principales son dos: el primero sería influir a través de la educación a fin de que persona y sociedad se vayan conformando a sus ideas e intereses; el segundo, obtener el reconocimiento de los ciudadanos haciéndoles pensar que, gracias a su labor, ha mejorado la educación, y con ella la situación de la infancia y de la juventud y, en definitiva, de la sociedad.

Sin embargo, no es fácil en poco tiempo lograr que mejoren asuntos importantes y que dependen no sólo de los deseos de los gobernantes, sino también de presupuestos, instituciones, personas que no cambian automáticamente porque haya ganado las elecciones un partido. Consecuentemente, la mayoría de la población puede tener la sensación de que todo sigue más o menos igual. Por eso, un partido político en el gobierno -especialmente cuando se acercan unas nuevas elecciones- ha de esforzarse en transmitir a quienes ya le votaron que, gracias a su voto, se ha hecho "mucho y bien" a fin de que le sigan votando. Incluso se ha de plantear cómo lograr en las próximas elecciones los votos de quienes no se lo dieron en las pasadas, pero que no están demasiado alejados de sus planteamientos. En definitiva, un partido en el gobierno nunca olvida que su primer objetivo es mantenerse en el poder y, por lo tanto, en sus acciones pretenderá conservar la fidelidad de sus votantes y, a ser posible, conseguir algunos más.

Acción política y conformación de la sociedad

Los grupos políticos pretenden una configuración social opuesta según se proclamen conservadores o progresistas. Simplificando mucho, diremos que los conservadores desean que su sociedad no cambie en lo fundamental; que, en su opinión, no hay por qué preocuparse si no varían mucho los grupos que controlan el poder económico, político y cultural así como los puestos y trabajos de mayor prestigio, porque "es natural" que así suceda e incluso puede ser bueno; aceptan la libertad aunque, como el oxígeno, es nociva en estado puro y ha de estar atemperada por normas y creencias a fin de que no "queme" a las personas, especialmente a las que consideran menos formadas; y desean que la acción del Estado se reduzca a lo mínimo porque las instituciones públicas son más despilfarradoras y menos eficientes que las privadas; porque se infantiliza y malacostrumbra a la gente cuando, en lugar de solucionar por sí mismos sus problemas, esperan a que lo haga "papá-Estado"; y porque, como, por lo general, ellos no tienen necesidad de los servicios del Estado, su aumento o mejora les supondrá pagar más impuestos para que se beneficien otros.

Simplificando también mucho, diremos que los que se consideran progresistas pretenden lo contrario. En sus planteamientos, hay una radical tendencia utópica que considera el cambio como un valor, como progreso. Será positivo que no sean los de siempre quienes tengan el poder y, mejor aún, que esté repartido; la libertad será como el aire, una necesidad absoluta para que la sociedad se avive y dinamice; existirá una desconfianza, cuando no una oposición, a las normas y a las creencias, pues consideran que limitan el desarrollo de la persona y, a menudo, han jugado a favor del inmovilismo; de mantener situaciones aunque fuesen injustas y contrarias al cambio social; desconfiarán de la



libre oferta y abogarán por instituciones públicas en lugar de privadas; será muy importante la igualdad y, por lo tanto, el Estado deberá actuar constantemente para corregir y compensar las desigualdades; y, por supuesto, el Estado deberá imponer a los que más tienen grandes impuestos para con ellos prestar buenos servicios gratuitos a quienes no podrían recibirlos si debieran costeárselos.

La LOGSE y los planteamientos de la izquierda en educación

Las sucesivas victorias electorales le permitieron al Partido Socialista gobernar en España desde 1982 hasta 1996 y, por lo tanto, aplicar sus principales planteamientos. En palabras de Alfonso Guerra, se trataba de "darle a España una pasada por la izquierda", sin sobre-

pasar dos tipos de límites: los que imponía la Constitución del "consenso", aprobada en 1978, y los derivados de no poner en peligro la mayoría absoluta ahuyentando a los votantes centristas.

En educación, en 1985, la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación* (LODE) quería ser la interpretación desde la izquierda de los principios constitucionales del derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la participación en las instituciones educativas y los requisitos que deberían cumplir los centros privados si deseaban recibir financiación pública. Y en 1990, las Cortes aprobaban la ley destinada a reformar el sistema educativo español de acuerdo con los ideales socialistas y el traslado al mismo de planteamientos autonómicos, la *Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo* (LOGSE).

La LOGSE debía ser el soporte de la reforma educativa socialista de los años noventa y suponía apostar por la educación como medio para luchar contra la desigualdad. La educación, respetando la Constitución, elevaría al máximo su carácter público, se impartiría a toda la población durante un mínimo de 10 años, se implantaría en "condiciones homogéneamente crecientes de calidad", sería instrumento para reducir la "injusta desigualdad social", evitaría la discriminación... La fórmula para llevar todo esto a cabo consistiría en la escolarización *comprensiva o integrada*. Era el modo de escolarización que desde los años sesenta había aplicado la socialdemocracia de los países nórdicos europeos. En España, la Ley General de Educación de 1970 algo había hecho en este sentido con la *Educación General Básica* (EGB). Ahora se trataba de intensificar y prolongar la *comprensividad o integración* escolar. En este sentido, la educación secundaria, que en nuestro país siempre había sido una vía de selección, iba a tener una primera fase de cuatro años (de los 12 a los 16), no ya elitista, sino, por el contrario, obligatoria para toda la población.

Sin embargo, una reforma educativa no hay que juzgarla por el valor o la nobleza de los principios que

la inspiran o que promulgan sus textos legales; una reforma educativa hay que juzgarla por sus resultados. Y éstos dependen de la adecuación de los medios con los que se afrontarán las dificultades que implica todo cambio. Cuando decimos "medios", nos estamos refiriendo no sólo a recursos económicos -que por supuesto siempre los precisará una reforma educativa- y a los

instrumentos que se utilizan en el sistema educativo (por ejemplo, libros de texto), sino también a la preparación de nuevo profesorado y, lo que es mucho más difícil, al conjunto de actividades necesarias a fin de que profesorado, administración educativa, familias y sociedad en general comprendan, se identifiquen y sepan actuar de acuerdo con los objetivos de esa reforma educativa. Una reforma educativa la aprueba el parlamento o las autoridades educativas, pero su éxito depende de quienes están día a día trabajando en la educación. Si no se identifican con ella o no la saben aplicar, no pasará del papel a la realidad educativa. Y aquí es donde en

buena parte ha fallado, como ocurre con tantas leyes educativas, la LOGSE.

El PSOE había articulado una gran ley para su reforma educativa, pero, sin embargo, no había querido, sabido o podido pertrecharla con los medios necesarios. En primer lugar, la escolarización comprensiva o integrada es mucho más cara que la diversificada que va excluyendo -o derivando hacia niveles menos exigentes- al alumnado que plantea problemas; y, aunque se había ido incrementando el gasto en educación, todavía se hallaba muy lejos de las cifras con las que los países nórdicos la han aplicado. En segundo lugar, se precisa un profesorado formado e identificado con esta modalidad de escolarización; y el profesorado español de secundaria estaba acostumbrado a una labor de selección y de preparación del alumnado para la universidad; ni sabía cómo realizar la labor que implica mantener a toda la población escolarizada con un mismo currículo hasta los 16 años en vistas a "luchar contra las desigualdades sociales", ni se identificaba con



esta nueva tarea. En tercer lugar, las dificultades de la escolarización comprensiva aumentan o disminuyen según la mayor o menor heterogeneidad cultural, social y económica de la sociedad en la que se aplica; y, para qué engañarnos, España no es Suecia. Finalmente, lo último que podía pensar el PSOE en 1990 es que, cuando llegase el momento de poner en marcha el nivel crucial y más difícil de la LOGSE, la *Educación Secundaria Obligatoria* (ESO), iba a estar gobernando el Partido Popular, el partido que se opuso abiertamente y votó en contra de la LOGSE en el Parlamento.

Es muy legítimo querer cambiar la sociedad -o su sistema educativo- y diseñar una utopía que oriente su mejora; pero, si no se aportan las estrategias y los medios con los que superar las inevitables dificultades y resistencias que ha de afrontar todo cambio, es fácil que empeore aquello que se quería mejorar y que se desprestigie incluso el ideal que estaba en el origen de la reforma.

Criticas del PP a la LOGSE

Ya hemos dicho que el PP se situó en contra de la LOGSE. Era de esperar que, cuando lograrse la mayoría absoluta en el Parlamento y pudiese cambiar con toda libertad una ley orgánica, no se privase de hacerlo. Para ello, y como tarea previa, ha desprestigiado la situación del sistema educativo y la ha presentado como resultado de la reforma socialista. Su estrategia ha consistido, principalmente, en difundir a través de los medios de comunicación críticas fáciles y descontextualizadas. Así, se difunde que los jóvenes españoles "saben cada vez menos"; sin comparar los resultados que obtenía una minoría en otras épocas con los que se obtendrían si examinásemos sólo a los mejores de ahora en un porcentaje equivalente al que suponía aquella minoría; tampoco se contrasta esa impresión con la conclusión del Informe del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) en 1997 -por lo tanto, funcionando ya bajo la responsabilidad del gobierno del PP- donde literalmente se afirma que "no hay razones para decir que el rendimiento (del alumnado del tramo de edad 14-16 años) ha empeorado tras la

aplicación de la LOGSE pero tampoco las hay para decir que ha mejorado". Y eso, añadimos nosotros, habiéndose logrado que estén en los centros educativos la totalidad de la población de esa edad. O se aprovecha un informe internacional elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), concretamente el *Programa Internacional para la Evaluación de los Alumnos* que se conoce, por sus siglas en inglés, con el nombre de Informe PISA, para vocear que los resultados de los estudiantes españoles "están por debajo de la media" de los países de la OCDE. Claro. ¿Estamos en otro sitio en el índice de desarrollo humano, o en el índice de productividad industrial, o en paro juvenil, o en prestaciones sanitarias, o en cualquier servicio público? O, atendiendo a cuestiones más relacionadas con la educación, ¿qué sitio ocupamos en porcentaje del producto interior bruto (PIB) destinado a educación, o en gasto por alumno, o en porcentaje de población

adulta con estudios de secundaria o superiores cuando uno de los datos más fiables para la predicción del éxito escolar es el nivel de estudios de los padres? Y, ¿por qué se calla que, de acuerdo con ese mismo Informe PISA, los estudiantes de Alemania, con un sistema educativo más próximo a las propuestas del PP, están por detrás de los españoles mientras que los de Finlandia, donde se aplican con mayor radicalidad los principios en los que se inspira la LOGSE, se encuentran en los primeros puestos?

adulto con estudios de secundaria o superiores cuando uno de los datos más fiables para la predicción del éxito escolar es el nivel de estudios de los padres? Y, ¿por qué se calla que, de acuerdo con ese mismo Informe PISA, los estudiantes de Alemania, con un sistema educativo más próximo a las propuestas del PP, están por detrás de los españoles mientras que los de Finlandia, donde se aplican con mayor radicalidad los principios en los que se inspira la LOGSE, se encuentran en los primeros puestos?

La alternativa en educación del PP

A la hora de plantear su reforma (*Proyecto de Ley de Calidad*) no hay duda de que el PP ha sido inteligente. No ha rechazado directamente las aspiraciones a la igualdad o la lucha contra las desigualdades sociales por medio de la educación. No ha entrado al trapo. Sencillamente, proclama buscar una "mayor calidad" que se medirá con mejores resultados en conocimientos, especialmente de los más capaces:





Si en la reforma del PSOE aparecen rasgos utópicos, aspiraciones amplias y difíciles de conseguir (formación personalizada, compensación de desigualdades, rechazo de todo tipo de discriminación, reducción de la injusta desigualdad social, relación con el entorno social, económico y cultural...), el PP ha tenido planteamientos más "realistas". Parece que se ha dicho: "Seamos realistas, pidamos lo posible." De ahí que, para no enredarse, no haya presentado un estudio serio como fundamento de sus propuestas (antes de la Ley General de Educación de 1970 y de la LOGSE de 1990, los respectivos gobiernos publicaron el correspondiente "Libro Blanco"), sino que se ha limitado a realizar apelaciones al sentido común; de ahí que no se pregunte por los cambios que están experimentando nuestras sociedades y que acusan especialmente la infancia, la juventud y, más aún, la adolescencia; de ahí que prefiera hablar de docencia y conocimientos y no de educación; o que señale como el gran medio de mejora el esfuerzo (aparte de que no exige ninguna partida en los presupuestos, ¿qué adulto no estará de acuerdo en que adolescentes y jóvenes se esfuercen más?); o que propugne medidas que supongan facilitar el trabajo del profesorado con grupos más homogéneos y orillar al alumnado que presenta mayores dificultades para funcionar en el sistema educativo. Quizás, en el único aspecto en el que parece haberse alejado del "realismo" es en el relativo a la enseñanza de la religión. Teniendo en cuenta la realidad social española, pretender, a través de normas legales, llevar más lejos la enseñanza de la religión de lo que está en la actualidad, ¿no es ponerla en peligro? Pero, claro, en este caso puede interesarle al PP alejarse del realismo y proponer lo que desean algunos grupos de los que espera recibir un gran apoyo.

A modo de conclusiones

Es difícil predecir el éxito que logrará la Ley de Calidad. En su estrategia el PP está prefiriendo la confrontación al consenso y llevar adelante sus propuestas en solitario en lugar de buscar acuerdos. Además, en el ambiente se huelen ya las elecciones municipales y, en algunas comunidades, las autonómicas. Y después de ellas vendrán las generales del 2004. No es, por lo tanto, un tiempo propicio para sumar voluntades sino para que los partidos políticos aprovechen todas las situaciones para marcar diferencias. Por eso va a ser difícil conseguir todo el apoyo que necesita una ley educativa para su aplicación y desarrollo, máxime cuando se han transferido las competencias educativas a todas las comunidades autónomas. Pero una cosa es que mejore realmente la educación, y otra cosa es que una parte del electorado le agradezca al PP lo que haya hecho —o al menos dicho— en este terreno.

De todos modos, sería bueno que en la política educativa pesasen más enfoques de Estado que de partido porque poco se conseguirá en el sistema educativo sin continuidad. (Apenas se ha implantado en su totalidad la LOGSE cuando se va a proceder a su reforma en profundidad y ¿alguien ha pensado qué pasaría con la Ley de Calidad si el PP perdiera las elecciones del 2004?)

Las malas leyes educativas pueden suponer graves problemas para el normal desarrollo de la educación. Sin embargo, las buenas leyes educativas, por sí solas, no suponen la resolución de los problemas del sistema educativo. Siempre tendrán mucha más importancia la capacidad y actitud de los profesionales de la educación, los recursos con los que cuenten y el apoyo que las familias y la sociedad en general les prestemos. Ciertamente lo más fácil y lo más vistoso para los partidos políticos es hacer nuevas leyes educativas pero tendríamos que hacerles ver que lo que nos interesa es que trabajen por mejorar la educación y no que se planteen qué van a lograr para sí mismos sirviéndose de ella. ■

Para saber más

- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ DIÉGUEZ, J. L., *Reformas y retórica: la reforma educativa de la LOGSE*, Aljibe, Archidona (Málaga) 2002.
- PUELLES BENÍTEZ, M. de, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Tecnos, 4ª edición, Madrid, 1999.
- TORRES SANTOMÉ, J., *Educación en tiempos de neoliberalismo*, Morata, Madrid, 2001.
- VIÑAO, A., *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas: continuidades y cambios*, Morata, Madrid, 2002.