



# LA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

## POLITICS AND EDUCATION POLICIES

Julio Iglesias de Ussel

Catedrático de Sociología. Universidad Complutense de Madrid

### Resumen

En España el desacuerdo continuado en materia de política educativa es un hecho, a pesar de que la educación se ha convertido en el sector estratégico para determinar el futuro de cualquier país, y como tal, ocupa en España el centro del interés público. Este desacuerdo crónico se origina, de una parte, por la resistencia que ofrece a los cambios el sector público educativo, fuertemente sindicalizado y, de otra parte, por la peculiaridad de la estructura política española y de su dinámica, que hace difícil la articulación de acuerdos cuando las competencias educativas están distribuidas territorialmente y sujetas así a los intereses de múltiples actores políticos y sociales; y cuando, en el ADN de los partidos políticos españoles, el disenso —permanente, creciente y en todos los ámbitos, pero muy especialmente en el educativo— es el gen predominante.

Pero además, la dificultad para el acuerdo viene determinada también por las características específicas que presenta la educación como cuestión política, ya que el desarrollo de las políticas a largo plazo, como el que exige la educación, es difícil de implementar en democracia. Por otra parte, la disparidad entre los modelos educativos sustentados por los dos partidos mayoritarios llega a ser insalvable cuando se utiliza, continuada y obstinadamente, para bloquear los acuerdos parciales, posibles y necesarios. Factores como el rechazo y la minusvaloración de la excelencia entre los diversos ámbitos educativos y sociales españoles, así como los perfiles personales de los actores de la política educativa —dialogante o cerrado— son factores que influyen igualmente en la ausencia de acuerdos. Finalmente la cultura y las tradiciones político-administrativas españolas cronifican el desacuerdo, y así, el anti-pragmatismo característico de las políticas latinas se hace particularmente patente en España en las políticas educativas, reforzado por una cultura legalista que confía, o quiere confiar, en que las grandes leyes, una vez promulgadas, transforman de manera inmediata la realidad. Y todos los factores anteriormente citados se refuerzan con el papel que juegan los medios de comunicación españoles, deudores de la indicada polarización.

**Palabras clave:** democracia, consenso, política educativa, sistema educativo, legislación educativa, disenso, modelos educativos, cultura política, política educativa, pragmatismo.

### Abstract

In Spain, it is evident the continuous disagreement in terms of educational policy. Despite this, education occupies the center of the public interest since it has become a strategic sector to determine the future of any country. This persistent disagreement is due to the resistance to change offered by the public educational sector, highly unionized. In addition, it is also motivated by the peculiarity of the Spanish political structure and its dynamic, which makes it difficult to articulate agreements when the educational skills are distributed geographically and subject to the interests of many political and social actors; and when, in the DNA of the Spanish political parties, the disagreement —permanent and growing disagreement that exists in all areas, but especially in education— is the predominant gene.

Furthermore, the difficulty of the agreement is also determined by the specific characteristics that education presents as a political issue, since the development of long-term policies, such as those required in the education field, it is difficult to implement in democracy. On the other hand, the disparity between educational models supported by the two major parties becomes insurmountable when it is continuously and stubbornly used to block possible and necessary partial agreements. Factors such as rejection and underestimation of excellence among several educational and social Spanish fields, as well as personal profiles of educational policy actors - communicative or anti-dialogue -are factors that have also influence on the absence of agreements. Finally, Spanish culture and political-administrative traditions make chronic the disagreement, so the unpragmatism that characterises latin policies is particularly evident in Spanish educational policy, strengthened by a legalistic culture that trust, or want to rely on great laws, that once enacted immediately transform the reality. And all factors previously said strengthen the role of Spanish media, debtors of the indicated polarization.

**Keywords:** democracy, consensus, education policy, education system, educational legislation, disagreement, educational models, political culture, educational policy, pragmatism.

«La causa de la verdad debería ser la causa común a uno y a otro»

Montaigne (Ess, III, VIII, 902)

## 1. Introducción

No son pocas las dificultades para abordar las relaciones entre la política en general y las políticas educativas en particular. Y más todavía cuando lleva como añadido la precisión de que se aborden sus relaciones exitosas. No se trata de una apreciación personal, sino un juicio de experiencia, al tratarse de algo desconocido en la experiencia de la España democrática, siempre mediatizada por la falta de acuerdos en materia educativa. Por consiguiente, en teoría lo que se solicita es analizar lo inexistente —y aún desconocido— que, como todo el mundo sabe, es infinitamente más complicado de abordar que lo real. Si resulta complicado diagnosticar con acierto lo que ocurre, intentar examinar por qué no ocurre lo que —no necesariamente todos— deseáramos que ocurriera, es mucho más complicado y susceptible de error; las causas de los fracasos pueden ser mucho más numerosas y heterogéneas que las de los acuerdos. Estos, de entrada, tienen una manifestación material externa y concreta, mientras que los fracasos en las negociaciones pueden tener —y hay que sospechar que casi siempre tienen— elementos subterráneos, implícitos y conexiones inimaginables. Examinarlas es pues entrar en las brumas.

Pero lo que es incuestionable es la utilidad y relevancia de examinar las causas de los fracasos en las negociaciones de la política educativa. Y ello por razones internas de la educación como tal y, además y sobre todo, también por cuestiones de índole general: estamos ante una cuestión nuclear en las sociedades desarrolladas.

En ellas, las políticas educativas se han convertido en uno de los sectores de más complicada gestión por múltiples razones internas y externas al sistema educativo.

La educación pública y su gestión ha adquirido una centralidad social y política, desconocida en el algo más del siglo de existencia del Ministerio de Educación en España, en sus diferentes denominaciones. En sus orígenes, el objetivo de la (reducida en tamaño) educación pública se limitaba a pretender alfabetizar durante cortos años a un sector de la población (esencialmente varones), pronto incorporados al mercado de trabajo en puestos de bajo nivel laboral y retributivo, mientras que el pequeño segmento privilegiado continuaba los estudios secundarios hasta su acceso a la Universidad. Pero hoy este sistema educativo ha pasado a la historia. Sus objetivos son mucho más amplios. El sistema educativo se ha universalizado con carácter obligatorio a toda la población en edad escolar, varones y también ya mujeres, incluida la inmigrante —en muchos casos sin estudios previos e incluso desconociendo el español—; mantiene además a los jóvenes durante muchos más años que en el pasado, es obligatoria hoy hasta los 16 años, edad a la que no pocos alumnos rechazan la escuela porque a lo que aspiran es a encontrar un trabajo, que les proporcione recursos económicos para su consumo de ocio. Y estas transformaciones se han producido al mismo tiempo que el conocimiento se ha convertido en un instrumento crucial para el bienestar y el crecimiento de los países. Su centralidad, y por tanto la de la educación, se ha convertido en sector estratégico para el futuro de cada país.



Simultáneamente se ha convertido en el espacio estratégico para el logro de objetivos colectivos esenciales, como el materializar —en realidad posibilitar— la igualdad de oportunidades y, por tanto, incentivar la permeabilidad social del sistema en su conjunto. La educación ya no es un fin en sí mismo, sino también un instrumento decisivo para lograr objetivos ajenos a la propia enseñanza, convertida en el medio legítimo para el logro de otros intereses generales. No por su relevancia colectiva dejan de ser ajenos en sí mismos a la actividad de la enseñanza como tal, examinada microscópicamente. Desde la educación para la salud, o los hábitos alimentarios, o la protección del medio ambiente, en todo o en parte, se introducen también como ingredientes del sistema educativo.

Y esta sobrecarga de demandas en la educación, se produce hoy en un escenario donde el Estado ha visto muy mermaidas muchas de sus esferas reales de actuación. La Unión Europea es un buen ejemplo. Toda la actividad económica, o la agrícola, o la de transportes y comunicaciones y en tantas otras, los Estados han visto restringidas sustancialmente o sometidas a controles y restricciones derivadas del papel asignado a las instituciones europeas, incluyendo el Tribunal Europeo de Luxemburgo. La actividad educativa se dilata y adquiere así centralidad a medida que el protagonismo estatal en otras materias se erosiona.

Además, la creciente comparación internacional de los resultados del sistema educativo genera profundos efectos internos. Los periódicos análisis comparativos, los informes PISA, colocan en España a los responsables políticos de la educación —paradójicamente mucho más que a los actores directos del sistema: profesores, directores de centros, los propios estudiantes e incluso a padres y madres— en el ojo del huracán de la opinión pública, tanto en relación a otros países como en la comparación de las comunidades autónomas entre sí. Se les reclaman actuaciones y decisiones inmediatas para corregir las deficiencias que los estudios comparados evidencian y que producen enorme eco mediático. Y si a ello se añade el impacto de las nuevas tecnologías, dentro y fuera de la escuela, la heterogeneidad social —y más aún la cultural y formativa de las familias— de los usuarios de la escuela, se puede entender por qué la educación es hoy un hervidero de muy dispares expectativas de los alumnos, de sus propios padres y madres, del profesorado, de los responsables políticos, partidos y sindicatos. En el momento presente, gestionar la educación es pues gestionar un cóctel de heterogéneos y cambiantes componentes, pero eso sí ‘explosivo’.

Las singularidades de la actividad educativa y su papel en la sociedad moderna, así como la fuerte sindicalización —en países latinos sobre todo— hacen complicado en todos los países efectuar cambios en la organización de las enseñanzas. La gran reducción del sector industrial, feudo del sindicalismo clásico, la atomización del sector servicios y su escasa propensión a la afiliación sindical,

hacen del sector público, sobre todo el educativo y el sanitario, el más activo. Italia, Francia, Gran Bretaña, gran número de países centro y sudamericanos cuentan, como España, con numerosas experiencias de los costes en tensiones y protestas de los cambios legislativos en este campo, donde nunca se excluye el cese del promotor de las reformas. Un ministro francés Claude Allègre, socialista, con la experiencia de haber caído en el empeño de implantar mejoras, confesaba que cuando fue nombrado le sugirieron: «Si quieres permanecer con tranquilidad en tu cartera de educación, no hagas nada; nadie te lo reprochará». Su libro *Toute vérité est bonne à dire* (2000) describe las duras consecuencias por haberse negado a seguir la advertencia.

En ningún área son fáciles las reformas pero ya desde Tocqueville —en su magistral *El Antiguo Régimen y la Revolución*— se sabe que en la dinámica de cambios surgen con prontitud las protestas de los damnificados o víctimas, pero tardan en aflorar los beneficiarios de la nueva situación que, en todo caso, se convierten en espectadores expectantes hasta que el largo recorrido legal de la reforma les confirme sus futuros beneficios. Los opositores y las protestas se activan de inmediato y, sin embargo, los potenciales apoyos quedan a la espera de manifestar su satisfacción a que el largo proceso legislativo concluya efectivamente. Ello convierte en una situación de enorme soledad —dentro y fuera del Gobierno— a los héroes que quieren introducir mejoras en el sistema educativo. El libro del Ministro socialista aludido, es muy ilustrativo de la necesidad de la reforma y de las pérdidas, hasta de relaciones personales, cuando la crisis política aflora y cuando describe que, no siempre, las más amargas discrepancias surgen necesariamente de la oposición.

Me referiré a algunas dificultades en el logro de acuerdos entre los dos partidos principales —PP y PSOE— en las sucesivas reformas educativas. Por supuesto, mi propia experiencia personal —desempeñé en el Gobierno de José María Aznar la Secretaría de Estado de Educación y Universidades, entre 2000 y 2004, período en el que se aprobaron tres leyes orgánicas, dos de ellas reformadas parcialmente— me servirá en alguna medida. Pero mi reflexión debe poco directamente a aquellos intensos años, recordados por cierto como muy gratos. Y la razón no es el olvido, ni la falta de notas y documentación, incluyendo debates en las Cortes y en los propios medios de comunicación. La causa es que en aquel momento el PSOE, al inicio de la legislatura, anunció oficialmente que solo llegaría a pactos en materia de terrorismo y de justicia, como así ocurrió, dejando todas las demás cuestiones, entre ellas la educación, como materia para la oposición política, lo que sucedió. Y si la posición oficial tan clara no fuera suficiente, los contactos habidos acreditaron el efectivo cumplimiento de la decisión anunciada, excluyente de cualquier acuerdo. En aquella legislatura fue imposible



que hubiera acuerdos porque se había anunciado la imposibilidad de establecer esos acuerdos. Pero en todo caso, aquella experiencia y mi interés —ciudadano y profesional—, antes y después de aquellos años, en el sector educativo me suministran elementos para la reflexión.

## 2. La estructura competencial autonómica

Existe desde luego un elemento básico, omnipresente, que favorece, estructuralmente, la conflictividad a priori de las reformas educativas. No es otro que la estructura competencial del Estado Autonómico. Al estar la gestión educativa transferida por completo a las comunidades autónomas y reservarse la administración central la competencia sobre normativa básica y la alta inspección, esta dualidad ofrece múltiples posibilidades para desencadenar disputas o para utilizar cualquier discrepancia para ese objetivo. El sistema favorece la utilización como trampolín de oposición política, e incluso dentro de la misma pertenencia política de una fracción frente a otra.

Por supuesto no se trata del único sector de la gestión pública donde pueden suscitarse tensiones derivadas de los diferentes niveles de intervención legal y administrativa. Otros muchos ámbitos pueden desencadenar disputas políticas semejantes. Pero el sistema educativo ofrece un atractivo específico, potencialmente muy tentador, para instrumentalizar las disputas competenciales entre la administración central y la autonómica, activando conflictos y movilizaciones, debido al gran número de personas que involucra —y susceptibles, por tanto, de movilización—; ello no sucede en otros ámbitos que cuentan también con esa dualidad competencial.

El gran número de personas implicadas en el sector educativo convierte la activación de la discrepancia en una empresa potencialmente con alta rentabilidad política. El mismo esfuerzo pero orientado hacia una cuestión que afecte directamente a pocas personas, es mucho menos productivo políticamente. Y si a ello se añade que, comparativamente con otros sectores, es mucho más alta la sindicalización y el número de liberados, y más compleja la supresión de los salarios por días de huelgas o manifestaciones, activar la protesta en el sector educativo cuenta con muchos más alicientes para focalizar en este sector las movilizaciones.

La estructura competencial posibilita además múltiples niveles para activar las protestas. Puede iniciarse desde la presentación de los proyectos de ley, pero el desarrollo normativo posterior y el ritmo de materialización de las reformas en cada comunidad autónoma, ofrece múltiples vías para reavivar los sentimientos de rechazo a las iniciativas. La aplicación de la reforma contiene múltiples aspectos para generar quejas y protestas durante varios años, desde las derivadas económicas de su aplicación, los horarios concretos que se otorguen a cada una de las materias, los contenidos, las pruebas de evaluación, la financiación requerida, la adaptación del personal a la nueva regulación son, entre otros muchos, los escenarios de enfrentamientos susceptibles de activar. El campo de disputas de fondo o de forma que posibilita la regulación educativa es, ciertamente, infinito.

Para que la estructura competencial no diera lugar a tensiones en las reformas educativas, se necesitaría que la lealtad fuera la práctica permanente en las relaciones entre los diferentes partidos políticos y las comunidades autónomas. Nadie ignora que esto no siempre sucede. No son necesarios muchos ejemplos; baste evocar las declaraciones de responsables políticos de alguna Comunidad anunciando que se incumplirá algún mandato de las leyes educativas o incluso de sentencias judiciales. Sin necesidad de entrar en vigor, son innumerables las posibilidades de activar disputas educativas que pueden alimentar movilizaciones.

## 3. La cultura política de los actores y de los partidos

Otras muchas fuentes de conflictividad pueden señalarse. Ante todo, la dificultad para lograr acuerdos en las reformas educativas proviene de la cultura política de los actores y de los partidos políticos. La cultura política de cada país es el resultado del entrecruzamiento de un gran número de factores de estructura social,

historia política, experiencias y memorias de lealtades y de enfrentamientos.

En la sociedad española el restablecimiento de la democracia fue seguido de un consenso entre todas las fuerzas políticas que permitió aprobar una Constitución con apoyo colectivo. Pero, desde 1978, el consenso ha sido la excepción en algunos temas concretos y no ha existido incluso en materias en que habitualmente todos los países democráticos cuentan con ella —como en política exterior, y no solo en aquel extravagante referéndum sobre la OTAN—. El consenso ha sido un logro complicado e inusual.

Se trata de una situación anómala pues las encuestas de opinión, sobre todo con motivo de la crisis económica, revelan la fuerte presión ciudadana para que los grandes partidos arbitren soluciones de común acuerdo en muchos de los problemas de nuestra vida colectiva. Sin embargo, la práctica política revela no solo la dificultad de impulsarlo, sino su desaparición cuando un partido se propone establecer una medida coincidente con el programa electoral del adversario; incluso en tales supuestos no faltan ejemplos de partidos que se desdican de sus propios programas electorales para utilizarlo como instrumento de movilización y protesta contra el que ejerce el poder: prevalece la utilidad de la erosión del poder más que la implantación de la propia propuesta. En la observación de la realidad no faltarían ejemplos de aplicación de aquella caricatura de Mingote en la que un niño pregunta: «papá, ¿qué es gobernar?»; a lo que responde: «hijo, gobernar es tratar de impedir que gobiernen otros».

Las dificultades para establecer consensos explica la aspereza que en tantas ocasiones prevalece en el debate político en España, muy superior a las reales diferencias sustantivas entre los partidos. Y ese mismo tono áspero en el debate político, es de por sí una barrera añadida a cualquier entendimiento para una reforma. Lo primero que se necesitaría es desbrozar de epítetos descalificativos al adversario, para poder examinar las cuestiones con ponderación y en un marco de referencia de búsqueda del interés colectivo.

A modo de reportaje periodístico, lo ha recordado muy abrumadoramente, en un útil —y agrio— testimonio Antonio Muñoz Molina en su *Todo lo que era sólido* (2013); analizando el clima público en los años de la prosperidad económica, de profundo malestar, escribe: «Cuando creíamos vivir en un país próspero y en un mundo estable imaginábamos que el futuro se parecería al presente y las cosas seguirían mejorando de manera gradual, o si acaso progresarían algo más despacio» (p. 9). Con múltiples testimonios y ejemplos advierte que: «Se nos olvida ahora hasta qué punto esos años de prosperidad fueron también de una aspereza civil y una violencia verbal que arreciaban más a medida que había más dinero y que mejoraban como nunca los índices del bienestar y las perspectivas económicas. Cuanto más ricos parecía que éramos, más irreconciliables se volvían las diferencias políticas, con mayor saña se agredía y se descalificaba al adversario, y por lo tanto enemigo. Ahora que nos falta de todo es raro pensar que en medio de la abundancia arreciara aquel clima de saña» (p. 11). «Nunca —dice— tanta gente había vivido mejor, nunca había habido tanto trabajo, pocos países gozaban de una sanidad universal de tanta calidad o tenía mayor esperanza de vida: pero nunca había sido más violento el lenguaje político, más áspero la superficie de la vida civil» (p. 12). «No había límite en lo que podía escucharse en una emisora de radio, en un mitin político. El adversario no sólo era corrupto e indigno: conspiraba con terroristas, les hacía juego, tenía las manos manchadas de sangre, la sangre de los muertos de la guerra de Irak o la de los fusilados en Paracuellos del Jarama, la sangre de Lorca, la de los fetos abortados» (p. 13).

## 4. Las dimensiones personales

Por supuesto, en el éxito de todas las negociaciones y acuerdos influyen dimensiones puramente personales presentes en cualquier ámbito. Su pasado y su presente están en el núcleo de las posibilidades de acuerdo. Las capacidades para construir complicidades, acertar en la oportunidad y en la secuencia de temas a suscitarse, el arte de persuadir, convencer u orientar con acierto las discusiones o tender puentes son, desde luego, esenciales para el buen éxito de cualquier negociación; las capacidades que se tengan y las percepciones que se vislumbren por los otros interlocutores juegan un pa-



pel esencial. Pero para que esas características personales lleguen a buen puerto se necesita que exista una predisposición favorable para lograr aproximaciones y acuerdos; sin esta posición inicial, de nada servirían todas las habilidades personales y sería estéril —a estos efectos— el tiempo dedicado a ello. Sin embargo, esta dimensión personal ha de quedar excluida de la presente consideración. De nada serviría para futuros casos porque las peculiaridades personales son, de suyo, irrepetibles. Además me resultaría más que complicado materializar una objetividad para juzgar las habilidades puestas en juego por las dos partes. Por eso debe obviarse ahora el tratamiento de la cuestión, si bien no debe omitirse su importancia aunque no vaya a ser objeto de tratamiento en esta ocasión.

## 5. El factor tiempo

Una circunstancia no suficientemente tenida en cuenta, pero que condiciona al máximo de las posibilidades de acuerdo, es el tiempo. La acción política se desenvuelve en el tiempo y por tanto la cronología condiciona tanto la vida política como los propios contenidos de las cuestiones que se abordan. Por eso la gestión del tiempo es un componente esencial de las políticas democráticas. La democracia no favorece la toma de decisiones con efectos a largo plazo —como son esencialmente las reformas de los sistemas educativos—, sobre todo, si contienen elementos de exigencia o dificultad para los electores. La selección de los momentos constituye por tanto un asunto de fondo en cualquier proceso de decisión, porque el contexto temporal es, en muchas ocasiones, más determinante que la propia propuesta que se ofrezca a los legisladores o a la opinión pública. Y lo que añade complicación es que la determinación del momento no es un dato objetivo, sino materia, también, sometida a la controversia política. Puede contemplarse desde una óptica internacional, desde una perspectiva electoral o, incluso, desde el calendario académico como ha ocurrido con no pocas reformas educativas aprobadas en periodos vacacionales para eludir la caja de resonancia de los centros y sus protestas. Dar con el tiempo adecuado es esencial para el éxito de la negociación política, pero el problema arranca cuando se constata que ese dato carece de referencias objetivas. Es el olfato o la intuición la que puede dar respuesta certera a este elemento esencial.

Pero el tiempo influye también en su dimensión de la duración. Y en este caso hay que decir que la duración de los procesos legislativos en España es mucho más lenta que en otras democracias. La democracia es sobre todo deliberación, negociación y búsqueda de acuerdos y, por eso, lleva implícito la generosidad en la inversión del tiempo. Ningún debate relevante suele cancelarse por imperativos del tiempo establecido o previsto, por eso hay tantas estrategias para poner el contador a cero o acuerdos para prolongar el tiempo disponible. Pero este mismo tiempo dilatado multiplica las oportunidades de movilización social y presión sobre los legisladores. Las reformas educativas han dado lugar a abundantes ejemplos de este uso de la larga duración de las reformas, propiciatorias de movilizaciones contrarias a las innovaciones en debate. Y si a esos tiempos parlamentarios se añade la habitual judicialización de las decisiones del poder legislativo, la duración de la incertidumbre y del activismo se hace interminable. Piénsese, por poner un ejemplo, que la resolución de un Conflicto de Competencias planteado por la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 1052/2002 sobre la ANECA<sup>1</sup>, ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional por sentencia (por fortuna unánime en favor del decreto) aparecida en el BOE de 22 julio de 2014, doce años después<sup>2</sup>.

Si el tiempo es una variable decisiva en los cambios legislativos en materia educativa, la situación se agrava por la larga duración de la implantación efectiva de las reformas educativas. Sus contenidos se introducen en las aulas en el transcurso de varios años y eso favorece desde luego la utilización de las reformas como pieza rentable para la protesta. La movilización social que logre, puede

mantenerse autoalimentada durante varios años; sin duda un botín suculento para cualquier estrategia de oposición. La discrepancia en materia educativa ofrece pues un rendimiento potencial muy superior al de cualquier otro sector. Durante los varios años de implantación escalonada de la reforma, puede mantenerse vivo el fragor de la protesta. La discrepancia educativa aparece así como la inversión más rentable.

## 6. La disparidad de modelos educativos

Una dificultad importante para lograr acuerdos en materia educativa provienen desde luego de la disparidad de modelos educativos existentes entre los dos principales partidos políticos. Se trata de una dificultad objetiva, estructural, que puede impedir acuerdos globales. Y es evidente que en la concepción de la enseñanza existen disparidades muy básicas entre los dos mencionados partidos. Mientras que para uno debe prevalecer el igualitarismo tanto al inicio como en los posteriores niveles educativos, para el otro ha de posibilitar también la excelencia y materializar la meritocracia, en función de los logros adquiridos por el desarrollo de la persona como tal. La materialización de estos dos puntos de partida permiten matices de múltiples tipos, en su aplicación y su ponderación según los diferentes niveles educativos. Pero cualquier observador objetivo de nuestro sistema de enseñanza, sin necesidad de acudir a los resultados de los informes PISA —que acreditan el descenso de alumnos de alto rendimiento—, puede constatar que nuestro sistema educativo tiene una grave carencia de estímulos de excelencia en todos sus niveles.

## 7. La minusvaloración de la excelencia

Otro obstáculo importante, desde el punto de vista de las concepciones políticas, para poder establecer acuerdos para las reformas educativas es el rechazo o minusvaloración de la excelencia. Ni las familias, ni los alumnos, ni extensos sectores de la opinión pública han aceptado en España que el sistema educativo tiene que contar con ingredientes —progresivamente crecientes— de competitividad, excelencia y meritocracia. En la prensa aparecen críticas a muchos aspectos de la realidad educativa, pero son inéditas las referencias a que debe contar con elementos que obliguen a la superación permanente de los alumnos, incrementando incesantemente su dedicación y esfuerzo. El ideal social parece más bien el contrario: que todos los alumnos, sin esfuerzos significativos, progresen uniformemente y hay más preocupación —y medidas— para evitar que se retrasen los rezagados a que avancen los más trabajadores.

Parecerá una afirmación excesiva, pero hay muchas pruebas de ello. En no pocos casos, en los centros, los alumnos excelentes en lugar de ser ejemplo para los restantes, son destinatarios de mofas y menosprecios bastante generalizados; pocos candidatos a la excelencia pueden emerger en semejantes contextos, sino a todo lo contrario. Y hay además pruebas inequívocas de las dificultades institucionales de la excelencia. Recuerdese las enormes dificultades y las escasas medidas disponibles todavía hoy para que puedan avanzar sobre su edad los alumnos catalogados con un Cociente de Inteligencia excepcionalmente alto. Durante muchos años se les ha obligado a que sufran serias perturbaciones en su adaptación, al no autorizar que avancen en la escolaridad que les correspondía por edad; una medida de esta naturaleza —prevaliente durante décadas— ilustra el enorme rechazo a la excelencia en la sociedad y la legislación española, hasta convertir en víctimas a quienes contaban con rasgos por naturaleza propiciatorios de excelencia. En ocasiones los padres incluso han tenido que acudir a los Tribunales de Justicia para lograr obligar a la Administración educativa a que permitan adelantar de curso a un alumno con alto cociente de inteligencia. Y este rechazo a la excelencia supone una frontera que impide cualquier diagnóstico común del sistema educativo.

Ningún sistema educativo de países occidentales —los pertenecientes a la vieja órbita soviética, como los asiáticos, disponen de ingredientes extremadamente altos de exigencia con elementos competitivos extremos— cuenta con tan escasos componentes de excelencia. En España solo la Comunidad de Madrid ha implantado medidas en favor de la excelencia, con becas y centros específicos de Bachillerato para alumnos de alto rendimiento, lo que abre una

1. Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario. <BOE-A-2002-19804>.

2. Sentencia 107/2014, de 26 de junio de 2014. Conflicto positivo de competencia 1130-2003. <BOE-A-2014-7788>.

espita de esperanza para la sociedad en su conjunto y, por supuesto, para los propios beneficiarios, que eluden un sistema que a los alumnos excelentes les impone rezagos en su trayectoria formativa para establecer un igualitarismo hacia abajo. Y no es que se trate de una estrategia generalizada sino todo lo contrario; pero lo peor es que estas medidas de excelencia han encontrado rechazos dentro del propio sistema educativo y de los sindicatos del sector; algo verdaderamente singular en Europa, y que acredita lo ajeno que está nuestro sistema —y la cultura de la sociedad— a los objetivos de excelencia.

## 8. El bloqueo de los acuerdos parciales

En el terreno de la práctica concreta, lo grave no es que existan disparidades de modelos. El verdadero obstáculo a los acuerdos proviene porque las diferencias de modelo se utilizan para bloquear acuerdos parciales, incluso en contenidos muy periféricos al núcleo duro del propio modelo. La cuestión pues se plantea al centrar los debates en el propio modelo, marginando por completo los numerosos elementos parciales que toda reforma educativa contiene. Las diferencias de modelo da pie a la globalización del debate, centrada en asuntos generales dispares, y gracias a ello al rechazo global de las medidas a introducir. Si se recuerdan los sucesivos cambios legales, puede constatararse que los debates promovidos por los partidos y su reflejo en la prensa, nunca han sido sobre cuestiones centrales de los proyectos, sino sobre algún contenido concreto tomado como símbolo de la distancia que separa a los partidos en su concepción de la enseñanza, que bloquea —y se utiliza como excusa de— cualquier aproximación parcial.

Las diferencias de modelo funcionan pues en la práctica como instrumento para globalizar las discrepancias y el rechazo, lo cual permite ocultar las coincidencias existentes en objetivos o puntos concretos que desaparecen por completo del debate. En el debate



nunca aflora ninguna coincidencia, se seleccionan los puntos concretos que sirven para el rechazo global a la propuesta planteada por el contrincante político.

La instrumentalización de las diferencias entre los modelos, ocultando las coincidencias parciales, viene alimentado por el propio debate político. Gobernar requiere ganar elecciones y por tanto el debate político favorece la ocultación de los acuerdos parciales. Cualquier transacción puede verse como entreguismo, debilidad o pérdida de oportunidad para erosionar al contrario. El reciente libro de Michel Ignatieff, *Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en Política* (2014), testimonio de su fracasada inmersión en la política canadiense, es muy elocuente de los límites del debate político y su falta de transparencia por motivos electorales.

Esta dinámica convierte a la oposición en constructores de abismos sin posibilidad de encuentros o pactos. La estrategia de acceso al poder se orienta al agrandamiento de la distancia para ofrecerse como alternativa. Las propuestas no se contemplan como acertadas o equivocadas, positivas o negativas, verdaderas o falsas; no hace falta ahondar en su contenido, basta con ser consciente de que provienen de los otros para ser rechazadas inmisericordemente, y con una oposición sin cuartel. Y como esa oposición es instrumental, nada impedirá, al cambiar de posición y acceder al poder, hacer justamente lo que unos meses antes suscitaba incendiarios rechazos.

## 9. La elusión de la dimensión concreta de los problemas

Por eso los debates legislativos en materia educativa se plantean exhibiendo las disparidades existentes entre modelos más que sobre contenidos de las medidas propuestas; estrategia que permite orillar cercanías en aspectos concretos. De ahí que se constate una evidente falta de pragmatismo. El enfoque de los problemas nunca se hace en su dimensión pragmática y concreta. La lucha se formula en principios abstractos. Pero nunca en cómo se pueden implementar en la práctica esas medidas, que es el territorio donde caben con mayor facilidad negociaciones y acuerdos.

Sin embargo, la existencia de modelos alternativos no es de suyo una dificultad esencial para los acuerdos. El problema real aparece con la distancia existente entre dichos modelos. Y en España, en términos reales o en términos de estrategia política, esa distancia es en cualquier caso muy acusada a nivel genérico. Y este hecho es una dificultad real para los acuerdos desde luego. En cuestiones básicas para los dos partidos, cada uno circula en su propia dirección. Y esto obstaculiza la implantación secuencial de reformas y ajustes, en un proceso de rectificación de las deficiencias que sucesivamente se observen. Es lo ocurrido, por ejemplo, en Gran Bretaña con la reforma de Margaret Thatcher y luego de Major, mantenida aunque fuera ajustada por Blair cuando el otro partido ganó las elecciones.

## 10. La cultura legalista

Por supuesto en la centralidad de los debates sobre las leyes educativas desempeña un importante papel la cultura legalista prevaletante en la sociedad española. Las controversias se centran, de manera apasionada, sobre el contenido de las leyes y las previsiones que establecen, nunca sobre la realidad a la que tratan de conformar o modificar. Desde luego se trata de una orientación explicable porque el poder legislativo determina la vida pública en una sociedad democrática. Pero lo que llama la atención no es que se discrepe de los proyectos de ley, sino que esa discrepancia se materialice desvinculada por completo del funcionamiento real del sistema educativo y de las opciones para modificarla que contiene. No queda nada de aquella vieja sentencia, atribuida al Conde de Romanones, que no tenía inconveniente de que otros hicieran las leyes, siempre que él pudiera hacer los reglamentos. Aunque en tantos aspectos el núcleo de la cuestión radique en los reglamentos —es decir en desarrollo de la legislación y en su aplicación material—, estos interesan mucho menos quizá por su menor impacto mediático.

Y la desproporción de los debates y movilizaciones sobre las leyes y la consiguiente postergación de la realidad, puede constatararse



en la práctica. Con idéntica legislación en España, la realidad educativa es muy diferente entre las diversas comunidades autónomas. Luego los problemas nucleares del sistema educativo o no pueden circunscribirse a las leyes estatales o son subsanables operando en las esferas competenciales de las Comunidades. Pero las censuras y batallas políticas se proyectan exclusivamente sobre extremos concretos de las leyes, no sobre las medidas a impulsar desde las Comunidades para mejorar la calidad del servicio educativo.

Las diferencias existentes de resultados entre las distintas comunidades autónomas españolas, son tan grandes como las existentes entre los países de la OCDE, pese a compartir el mismo sistema educativo. Estudios de la Fundación BBVA a partir de los datos del informe PISA, revelan que la diferencia entre los conocimientos que se alcanzan en las regiones con mayor y menor rendimiento equivale a un año y medio de escolarización (A. Villar, *Educación y desarrollo. Pisa 2009 y el sistema educativo español*, Fundación BBVA, 2012). Incluso el acceso a los estudios superiores y las tasas netas de escolarización en la enseñanza postobligatoria, ha aumentado la disparidad inter-regional en España (L. J. Cabrera, «Desigualdad social, rendimiento y logro educativos en España 1990-2012», *Revista Estudios Regionales*, n.º 98, 2013). Estas evidencias, sumariamente aludidas, evidencian la insuficiencia de la centralidad de los debates en las leyes generales, en lugar de en la aplicación de sus previsiones en las comunidades autónomas. ¿O es que proyectar la impugnación en las leyes generales tiene como función ocultar las responsabilidades de otros partidos como gestores de la desigual situación real en esas mismas Comunidades?

## 11. El papel de los medios de comunicación

Capítulo aparte, por sus muy plurales dimensiones —imposibles de agotar aquí— requiere el considerar el papel de los medios de comunicación. Por todos es sabido que el debate político se sustancia en gran parte y, sobre todo, se transmite por los medios de comunicación. Su protagonismo en el establecimiento de un clima público favorable o contrario a las reformas educativas, es esencial. La democracia requiere tener presente en todo momento a los ciudadanos que son el origen y destino de toda la actividad política y los medios de comunicación son un instrumento colectivo esencial para la difusión de información y para alimentar la opinión pública.

Es evidente que en España los medios y en particular la prensa no siempre se han limitado a desempeñar un papel por una parte informativo y por otra —separadamente del anterior— crítico de los contenidos de los que se discrepe. La prensa no siempre se ha ceñido a escudriñar los contenidos de la ley desde su particular criterio. Existen no pocos ejemplos de desempeño de un papel directamente político con las informaciones, las omisiones, los titulares e incluso tergiversaciones de las leyes en debate. Un ponderado sociólogo, Emilio Lamo de Espinosa, ha mencionado el profundo deterioro de los medios de comunicación en España: «cada vez más alejados de su papel moderador, y volcados en la militancia, en darnos opiniones gruesas sobre todo, y doblemente fagocitados (con escasas excepciones): de una parte, por su alineamiento político, cada día más sectario y que lleva a veces a preguntarse quien sigue a quien, si los medios a los gobiernos o al contrario; pero en segundo lugar (y no menor), los medios han sido abducidos por las estrategias (y, recientemente, agobios) económicos de sus empresas editoras, de modo que vemos líneas editoriales zigzagueando en función de las exigencias de la financiación, o de la publicidad, o de nuevos canales». (E. Lamo de Espinosa, 2011, «¿La segunda transición?» en J.J. Toharia (ed): *Pulso de España 2010. Un informe sociológico*, p. 58)<sup>3</sup>.

El diagnóstico de Emilio Lamo, hecho en 2010, podría sin duda adoptar tonos más graves aún si la óptica se regionalizara para referirse al influjo de las comunidades autónomas e incluyera explícitamente a las televisiones de esos territorios. Pero, por evidentes, pueden excluirse las pruebas. No voy a mencionar ejemplos directamente vividos por mí, cuya explicación requeriría una extensión imposible de ocupar aquí. Pero voy a sustentar mi afirmación —grave— sobre la instrumentalización política de los medios en dos

hechos, de importancia indudable, que acreditan la verosimilitud de mis afirmaciones.

Uno de los testimonios es bien reciente, y se trata de una instrumentalización directa y explícita de la opinión pública mediante la prensa, con propósitos directamente políticos de oposición a proyectos legislativos en educación. Recientemente se ha sabido, por denuncias de diputados de la oposición —en este caso de UPyD (Diario EL MUNDO, 22 abril 2014, p. 11 y 6 de agosto 2014, p. 8)—, que el Gobierno Vasco pagó a cuatro medios de comunicación afines al nacionalismo, así como a emisoras de radio, por insertar —no como publicidad del propio Gobierno sino extensos contenidos críticos disfrazados de información de los propios medios— tres páginas en las que en formato de mesa redonda, varias personas del ámbito educativo debatían, siempre en tono crítico, sobre la LOMCE impulsada por el Ministro Wert. Lo más suave que sostiene la supuesta información es que: «Agentes educativos y sociales consideran que la LOMCE obedece al afán adoctrinador del PP». Y esa publicidad —pero presentada como supuesta información de los propios medios— aparecía la misma semana en que se publicaba la aprobación de la Ley en el BOE.

Al margen de las implicaciones penales —por malversación, fraude y prevaricación en que se hubiera podido incurrir— o el incumplimiento de la Ley de Publicidad y Comunicación, lo que interesa resaltar aquí es la utilización —al unísono por los responsables políticos y por los responsables de los medios de prensa y radio aludidos en la información—, sin ningún pudor, la publicidad envuelta en información de contenidos educativos directamente en la batalla política, incluso cuando los debates parlamentarios han concluido con la aprobación de la mayoría. Se hace publicidad pero disfrazada de información, uno de los más reprobables comportamientos en un medio de comunicación y de sus investigadores. Si ni al término de los debates cesa la guerra, sucia en este caso, con los contenidos de una ley con pleno respaldo democrático, baste imaginar qué es lo que se estará dispuesto a hacer antes de la aprobación de una ley con la que se discrepa, por unos y otros, medios de comunicación y partidos políticos, que se prestan a tan deleznable fraude.

El otro ejemplo de la instrumentalización de la prensa directamente en la batalla política es más lejano en el tiempo, pero ilustra muy bien que no hay materia que pueda escapar a la manipulación de la información cuando hay intereses políticos en la prensa. La información se refiere al ingreso de España en la OTAN y todo un expresidente del Gobierno, Leopoldo Calvo Sotelo, tilda de falso un titular del periódico EL PAÍS ante sus más altos responsables. El testimonio merece recogerse con detalle, dada la relevancia de su descripción:

«A mí me ha dolido, por ejemplo, —yo tenía un cartapacio grande referido a El País (que al cambiar mi secretaria se me ha perdido)— la serie de cosas no verdaderas en este sentido referidas a mí o de la realidad; recuerdo una que, como no se refiere a mí, no hay presunción para contarla: yo estaba todavía en el gobierno con la historia de la adhesión a la NATO y dio la casualidad de que me invitó a comer Polanco —y he sentido su muerte— con sus colaboradores —de quien yo era amigo a pesar de las discrepancias— en el mismo edificio donde se hacía EL PAÍS, y les pregunté por qué eran tan sectarios: abro el periódico justo donde la noticia es <Primeras Víctimas civiles de las maniobras de la OTAN en Alemania>. La historia es la siguiente: un sábado por la noche, un emigrante italiano roba un Porsche y se marcha con dos prostitutas; en una curva se sale, recorre 60 metros por un sembrado —EL PAÍS es muy preciso— y se estampa contra un tanque de la OTAN que está aparcado esperando el amanecer y se matan. Tres víctimas. Pero eso es de sucesos. Esto no es sectario. Esto es falsificar la realidad. El juego con el titular, lo sigue haciendo EL PAÍS» (Justino Sinova, 2010, «Me inquieta la pregunta de Pilatos 'Quid est veritas?' a la que Cristo no contesta» incluido en P. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (ed): *Leopoldo Calvo-Sotelo. Un retrato intelectual*, pp. 440-441. Madrid: Marcial Pons).

Los dos ejemplos anotados, ejemplifican que la posición de la prensa en materias de política educativa una y de política exterior otra, no se sustraen a la distorsión de la opinión pública en algunas ocasiones. La educación es un campo fecundo para que se produzcan similares fenómenos.

3. <[www.transicion.org/10fundadores/EmilioLamo/LibroCompletoEmilioLamoRed.pdf](http://www.transicion.org/10fundadores/EmilioLamo/LibroCompletoEmilioLamoRed.pdf)>.

## 12. Educación, política y sociedad

La tradición política española es tan rica en discrepancias que lo que sorprende es no disponer de un crecido acervo de doctrina sobre un fenómeno tan persistente. Porque al margen de las consideraciones concretas lo cierto es que las discrepancias políticas tienen siempre raíces múltiples, unas estables y otras coyunturales. Pero lo evidente en materia educativa es el enorme coste —de disputas, de tiempo, de reiteraciones— para implantar medidas de contrastada eficacia en países vecinos y que, aparentemente se muestran como obvias en muchos casos. Pienso en la libertad de elección de centro, o en las evaluaciones externas, o en el bilingüismo, en los *rankings* y luego si publicarlos o no, las políticas de excelencia y tantas otras semejantes.

A lo mejor muchos de los problemas derivan de la concepción (o de la voluntad) de que a través de la educación se moldea la sociedad. Mientras que ese paradigma sea prioritario, me temo que seguirán debates virulentos y complicados los acuerdos. Pero a lo mejor PISA suministra elementos para forzar hacia un giro a centrarnos en los problemas concretos y, muy modestamente, apostar por toda suerte de medidas concretas de mejora. Y así pueda conseguirse que la persona —que desde su temprana edad y durante tantos años de su vida va a permanecer dentro del sistema educativo—, logre desarrollar sus capacidades brillantemente, articular una personalidad positiva, integrar gran número de conocimientos, descubrir el placer del estudio y la observación, y vivir feliz. Para todo ello sería imprescindible la armonización de esfuerzos —desde los padres, profesores y responsables—, dentro y fuera de la escuela, y apostar decididamente por crear un clima que mejore profunda y rápidamente el rendimiento del sistema educativo español. Se necesitan muchos esfuerzos en esa dirección, desde dentro pero también desde fuera del sistema político, hasta hacerlo no ya un objetivo colectivo sino una constante realidad incuestionable. Su logro requerirá esfuerzos de todo orden, y no fáciles. Y para empezar tener clara la respuesta la cuestión clásica de la ética de si en política —en la práctica política— el fin justifica los medios. Sin este planteamiento ético de raíz será imposible abordar y solucionar certeramente la cuestión de la educación, como otros problemas básicos de nuestro sistema político. En una obra luminosa sobre la

pérdida de elementos de consenso en nuestra vida pública, Oscar Alzaga ha expresado su preocupación con todo su alcance, al subrayar que sin un mínimo clima de consenso y concertación, no puede construirse un Estado de Derecho con la subordinación del interés general al electoral de cada partido. Y su conclusión, aplicable al caso concreto de las reformas educativas, lamentablemente la comparto y por ello veo el problema con difícil solución pues me parece que prevalece un clima inadecuado para imprescindibles acuerdos: «Porque finalmente todo parece indicar que esta pérdida del diálogo y de la búsqueda del consenso se ha producido no ya para que solo tengamos sobre el tapete de la vida pública incontables disensos, sino, lo que es aún más grave, para que parte de tales disensos tengan verdadera naturaleza de conflictos de cierta gravedad constitucional, que van abriendo abismos entre varias Españas. Y todo ello sin que se tiendan puentes que faciliten la comunicación que precede al entendimiento» (O. Alzaga, *Del consenso constituyente al conflicto permanente*, 2011, p. 100).

## Referencias bibliográficas

- ALLÈGRE, C. (2000). *Toute vérité est bonne à dire*. Paris: Robert Laffont/Fayard.
- ALZAGA, O. (2011). *Del consenso constituyente al conflicto permanente*. Madrid: Trotta.
- CABRERA, L.J. (2013). «Desigualdad social, rendimiento y logro educativos en España 1990-2012». *Revista Estudios Regionales*, n.º 98.
- IGNATIEFF, M. (2014). *Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en política*. Barcelona: Tauros.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (2011). «¿La segunda transición?» en J.J. Toharia (ed): *Pulso de España 2010. Un informe sociológico*, pp. 47-68. Madrid: Biblioteca Nueva.
- <[www.transicion.org/10fundadores/EmilioLamo/LibroCompletoEmilioLamoRed.pdf](http://www.transicion.org/10fundadores/EmilioLamo/LibroCompletoEmilioLamoRed.pdf)>.
- MUÑOZ MOLINA, A. (2013). *Todo lo que era sólido*. Barcelona: Seix Barral.
- SINOVA, J. (2010). «La prensa de cada día» incluido en P. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (ed): *Leopoldo Calvo-Sotelo. Un retrato intelectual*, pp. 433-476. Madrid: Marcial Pons.
- VILLAR, A. (2012). *Educación y desarrollo. Pisa 2009 y el sistema educativo español*. Fundación BBVA.

### El autor

#### Julio Iglesias de Ussel

Doctor en Derecho. Estudió en París como Becario de la Fundación March en la Sorbona y en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Es Catedrático de Sociología y ha enseñado en la Universidad de Granada y la Universidad Complutense de Madrid. También pertenece al cuerpo de funcionarios del Estado como Sociólogo del Ministerio de Agricultura.

Ha desempeñado numerosos puestos académicos en la Universidad de Granada, como Director de Departamento y, entre 1992 y 2000, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Ha dirigido más de treinta tesis doctorales, cinco de ellas con diversos premios nacionales, cursos de doctorado, Grupos de Investigación, Cursos de Especialización, Congresos, Cursos de Verano, etc. Ha participado en actividades académicas en numerosos países europeos y americanos. Fue elegido por el Parlamento de Andalucía miembro del Consejo Andaluz de Universidades y en el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes ha sido Secretario de Estado de Educación y Universidades entre 2000 y 2004, período en el que se procedió a reformar toda la estructura del sistema educativo, con leyes orgánicas sobre la Universidad, la formación profesional, la enseñanza obligatoria y el bachillerato.

Pertenece a los Consejos Asesores de las principales revistas de su especialidad: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, *Revista Internacional de Sociología*, *Revista de Estudios Regionales* y *Cuadernos de Realidades Sociales*. Es miembro fundador de la Academia de Ciencias Sociales y del Medio Ambiente de Andalucía; en 1988 de la Académie Européenne des Sciences, des Arts et des Lettres de París; en 1996 fue elegido Académico Correspondiente y en 2004 Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Ha publicado treinta libros y más de un centenar de artículos profesionales y capítulos de libros en, sobre todo, sociología del cambio social, de la familia y de la vida cotidiana.