

ENTREVISTA A MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ

Interview with Manuel de Puelles Benítez

Gabriela Ossenbach Sauter* y José Luis Villalaín Benito**

Fecha de recepción: 23/09/2014 • Fecha de aceptación: 04/11/2014

Resumen. Entrevista a Manuel de Puelles Benítez, Profesor de Política Educativa en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de Madrid desde 1986. En la entrevista se aborda sobre todo su actividad académica en relación a la historia política de la educación en España, aunque también se analiza su labor en el Ministerio de Educación durante los últimos años del Franquismo y la Transición Democrática. Entre otros temas, Puelles ha estudiado el nacimiento del sistema educativo español en relación con la formación y consolidación del moderno Estado nacional, debatiendo también acerca de la modernidad política y la educación a lo largo del siglo XX.

Palabras clave: Política educativa. Historia política de la educación. Sistema educativo nacional. Estado nacional. Liberalismo.

Abstract. *Interview with Manuel de Puelles Benítez, Professor of Educational Policy at the Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) in Madrid since 1986. The interview addresses especially his academic activity in relation to the political history of education in Spain, but also his work in the Ministry of Education during the last years of the Franco dictatorship and the transition to democracy is discussed. Among other topics, Puelles has studied the birth of the Spanish education system in relation to the formation and consolidation of the modern nation-state, also debating political modernity and education throughout the twentieth century.*

Key Words: *Educational Policy. Political History of Education. National Education System. National State. Liberalism.*

* Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Educación. C/ Juan del Rosal, 14. 28040-Madrid. gossenbach@edu.uned.es

** Universidad Nacional de Educación a Distancia. Facultad de Educación. C/ Juan del Rosal, 14. 28040 Madrid. jlvillalaín@edu.uned.es

Manuel de Puelles (Cádiz, 18 de noviembre de 1938) ha sido desde la década de 1980 un referente ineludible para los historiadores de la educación en España. Su obra *Educación e ideología en la España contemporánea*, cuya primera edición data de 1980 (habiéndose publicado ya cinco), es un verdadero «clásico» que ha orientado desde entonces a estudiantes e investigadores sobre la historia política de la educación en nuestro país. La formación académica y la trayectoria profesional de Manuel de Puelles han sido, sin embargo, *sui generis* dentro de nuestro gremio. Es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y Económicas, y doctor en Derecho.

Antes de acceder en 1986 a la carrera docente en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Puelles formaba parte del cuerpo superior de Técnicos de la Administración Civil del Estado, en el que había ingresado en 1964. Durante ese tiempo desempeñó diversos cargos en el Ministerio de Educación y Ciencia. Desde enero de 1982 hasta octubre de 1986, siendo Ministro de Educación José María Maravall, fue Secretario General Técnico y Director General de Coordinación y Alta Inspección. Esos años fueron de una intensa labor reformadora en el sistema educativo español, en los que Manuel de Puelles colaboró estrechamente con el equipo de Maravall en la elaboración de la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985, entre otras.

En 1986 optó por dedicar su vida a la Universidad y pidió la excedencia como Técnico de la Administración Civil, para acceder a una plaza de profesor titular de Política de la Educación que ganó en la UNED, universidad en la que llegó a ser decano de la Facultad de Educación entre 1990 y 1994. En 1993 accedió a la cátedra de esta misma disciplina, y ha permanecido en la UNED desde entonces, siendo en la actualidad profesor emérito. Sus manuales para la enseñanza de la asignatura Política y Administración Educativas, bajo sus diferentes denominaciones, se han convertido también en libros de referencia para la enseñanza de esta disciplina en las demás universidades españolas y, por tanto, para la conformación de la Política de la Educación como disciplina universitaria, que con anterioridad apenas había tenido presencia en los estudios de Ciencias de la Educación.

Su enfoque de la Política Educativa siempre ha tenido en cuenta la perspectiva histórica, haciendo decisivas aportaciones a la historia política de la educación española partiendo de la premisa de que ésta solo es comprensible «hurgando en las raíces de sus planteamientos ideológicos» y ana-

lizando históricamente «la confrontación entre los intereses de las clases dominantes y los de las clases populares». Siguiendo a René Rémond, la utilización que Puelles hace del enfoque histórico a la hora de estudiar los problemas políticos de la educación se distancia sin embargo de la vieja historia política, y se adhiere a la idea de la política como «el lugar desde el que se dirige y se regula una gran parte de las actividades de la sociedad». Entre otros temas, estudia el nacimiento del sistema educativo español en relación con la formación y consolidación del moderno Estado nacional, e indaga sobre la modernidad política y la educación a lo largo del siglo XX.

Puelles fue también impulsor y director de un ambicioso proyecto de investigación en la UNED sobre los manuales escolares españoles de la época contemporánea, el cual dio lugar a la creación del Centro de Investigación MANES, que lleva ya más de 20 años de existencia con una intensa actividad de investigación y difusión en el campo de la historia del currículum escolar. Los trabajos de Manuel de Puelles sobre la política del libro escolar en España durante los dos últimos siglos, han sido una aportación fundamental para el progreso de ese ámbito de investigación.

Pero a pesar de su intensa labor universitaria e investigadora, fruto de la cual son sus abundantes e importantes publicaciones sobre la historia política de la educación y el origen del sistema educativo español, Manuel de Puelles nunca ha abandonado la política educativa activa. Siempre ha simultaneado su actividad académica con numerosas actividades de asesoría y gestión dentro de la política educativa nacional, siendo consultor en la reforma educativa española por el grupo de personalidades relevantes en 1987, asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), experto del Consejo de Europa para el proyecto *A secondary education for Europe* en 1993, y vicepresidente del Consejo Escolar del Estado, cargo que ejerció entre 1992 y 1997. Ha sido además director de la *Revista Iberoamericana de Educación* (1994-1999) y consejero de la *Revista de Educación* del Ministerio de Educación, entre otras muchas actividades.

Además, ha sido polemista y ha participado intensamente en el debate público sobre los problemas de la educación en España, especialmente a través de su participación en el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, un espacio de discusión cuyo objetivo, según las propias palabras de Puelles, es «volcar la reflexión sobre los problemas educativos del presente dinamizando lo mejor

de un pasado que no queremos olvidar y tratando de promover un futuro mejor para la educación en España». Sus reflexiones y argumentos a favor de un Pacto de Estado para la Educación en España son sin duda algunas de sus más relevantes aportaciones a esa reflexión pública.

Sobre todos estos ámbitos de actuación que ha cultivado Manuel de Puelles hablaremos en la presente entrevista. Hablar con *Manolo* y reconstruir en estimulantes charlas en su despacho, o en torno a un café en la UNED, las distintas facetas y etapas de su vida ha sido una tarea muy grata. Hemos compartido con el maestro, el amigo y el colega no solo sus aportaciones a la política educativa española —teórica y práctica— y al conocimiento histórico-educativo, sino también muchas vivencias de los importantes momentos que le tocó vivir, así como sabias reflexiones sobre lo que ha sido y lo que pudo ser la educación española desde la Transición.



MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ,

Profesor de Política Educativa
Universidad Nacional de
Educación a Distancia (UNED) de
Madrid

■ *Lo primero que llama la atención sobre tu trayectoria profesional es tu procedencia del campo del Derecho y de la Ciencia Política. Esto nos parece importante en un doble sentido: por un lado, por dedicarte a un campo o rama de la Educación sin haber cursado estudios de Pedagogía o Ciencias de la Educación; por otro, por ser una buena muestra de la necesidad de aproximarse al estudio de un campo disciplinar (la Política de*

la Educación) desde la «ciencia madre o matriz» de la que deriva o procede (la Ciencia Política). Así pues, iniciamos esta entrevista preguntándote acerca de tu formación universitaria y cómo se derivó luego hacia el campo de la política educativa.

□ En 1955 me matriculé en la facultad de Derecho de la Universidad de Madrid —entonces solo había una universidad, la llamada Universidad

Central—. En esa elección pesó más la tradición familiar que una inclinación hacia los estudios jurídicos cuyo contenido y alcance, como suele ocurrir a esa edad, desconocía por completo. Lo que sí recuerdo es que descarté desde el principio una carrera de ciencias, pues aunque había tenido buenas notas en matemáticas y afines, mis preferencias iban claramente hacia el mundo de las letras. Entré en la facultad de Derecho con la extraña sensación que tiene uno cuando penetra en un territorio ignoto, aunque pronto me di cuenta de que apenas había diferencia entre las clases del instituto y las de la universidad: los mismos manuales, solo que más gruesos; la misma «lección magistral»; parecidas aulas, pero con más alumnos, etc. No tuve en el primer año grandes profesores —yo desconocía entonces la enorme sangría que el exilio de nuestros mejores docentes e investigadores había representado para España— y el curso fue avanzando sin grandes sobresaltos. Lo que sí recuerdo es que de las asignaturas que entonces cursaba mi predilección iba hacia materias como la Historia del Derecho y la Filosofía del Derecho. Pronto, ya en el segundo curso, me llamó la atención el Derecho Político; en cambio me aburría el Derecho Civil. Es decir, comenzaba a manifestarse en mí una atracción hacia el mundo de lo público.

En este descubrimiento de lo público influyó un suceso ajeno a los estudios de la carrera elegida. Me refiero al movimiento estudiantil que emergió en aquel año académico 1955-1956. Nada más comenzar dicho curso murió Ortega y Gasset, produciendo este acontecimiento una pequeña conmoción en aquel ambiente tan cerrado y, en realidad, tan provinciano. Recuerdo la impresión que me causó asistir a una manifestación que acudió al cementerio para rendir homenaje a la figura del filósofo, y también la esquila que se repartió en esos días sin signo religioso alguno y con la semblanza de Ortega como filósofo liberal. Asimismo recuerdo la agitación estudiantil de febrero de 1956, la invasión del viejo caserón de San Bernardo por los falangistas y el cierre de la facultad de Derecho en Madrid. Yo era demasiado joven para saber qué significaba todo aquello, pero sí comprendía que algo importante estaba pasando en la universidad española.

Todo ello pesó sin duda en la decisión que tomé de matricularme también como alumno libre en la facultad de Ciencias Políticas y Económicas, cosa que hice al comenzar el curso 1957-58. Allí, aunque fueron pocas las clases a las que pude asistir como alumno libre, empecé a ver que había otro tipo de profe-

sores y de docencia. Guardo un especial recuerdo de Luis Diez del Corral, probablemente el profesor que más influyó en mi formación con su famosa, y muy exigente, asignatura de Historia de las Ideas Políticas (por cierto, don Luis era uno de los pocos profesores que tenía por la tarde un seminario para aquellos alumnos que voluntariamente querían asistir, un seminario que se centró aquel año en la obra y el pensamiento de Tocqueville; fue entonces cuando descubrí a un pensador tan rico como Tocqueville —sociólogo e historiador—). Por lo demás, en mi casa me habían autorizado a estudiar «políticas» siempre que «derecho» fuera la carrera principal. Es decir, tuve que dar prioridad a los estudios jurídicos (Ciencias Políticas la terminé cuando ya estaba casado y trabajaba en la Administración pública).

Acabada la carrera de Derecho, y después de algunas vacilaciones —pensé incluso en ejercer de abogado—, decidí hacer las oposiciones a lo que entonces era un cuerpo de funcionarios recién creado, el Cuerpo Técnico de Administración Civil del Estado. A toro pasado, uno contempla su propia vida con más perspectiva de la que entonces lógicamente tenía, porque esta decisión dependió del azar, de que cayera en mis manos el programa

de la oposición, un programa donde lo fundamental era el Derecho público —administrativo, político, y fiscal—, pero además tenía bastantes temas de una Historia contemporánea peculiar para aquellos tiempos, una especie de Historia cultural a la española, algo insólito en un temario de oposiciones. Asimismo, los ejercicios a realizar eran también bastante atractivos. Había, por ejemplo, además del consabido recitado de temas a sorteo, un ejercicio previo, y eliminatorio, consistente en una exposición de un tema de actualidad, propuesto por el tribunal, de carácter histórico, político o jurídico. El caso fue que gané las oposiciones con buen número y me destinaron al Ministerio de Industria (entonces, año 1964, el Ministerio de Educación y Ciencia —MEC— tenía pocas plazas y además el sueldo era de lo más escaso). Allí empezó mi vida profesional, aunque pronto me di cuenta de que el trabajo no era demasiado apasionante. Quizá por eso me decidí a conectar con la universidad y me matriculé para efectuar el examen de licenciatura, requisito *sine qua non* entonces para poder pasar al doctorado, y, superada la prueba, me matriculé por libre en el curso de doctorado. Por supuesto, yo no tenía entonces idea alguna de hacer carrera docente, solo me atraía el placer de cursar el doctorado y volver a contactar

con el mundo académico, mundo que era también muy deficiente —el curso de doctorado era casi un puro trámite, necesario para poder hacer la tesis—, aunque recuerdo con agrado las clases que impartía Sánchez Agesta, muy parecidas a las de un seminario de Derecho Político.

■ *Tu tesis doctoral, que fue el germen de tu libro Educación e ideología en la España contemporánea, se dedicó ya al tema de la educación. ¿Qué circunstancias te impulsaron a elegir esa línea de investigación?*

□ Bueno, ya os he contado que hice el curso de doctorado porque mi actividad profesional en el Ministerio de Industria no me satisfacía, pero yo no pensé en aquellos momentos en hacer una tesis doctoral ni incorporarme en un futuro más o menos próximo a la universidad. Mi relación con ella la concebía como un complemento que gratificaba mi apetencia de una mínima vida intelectual. Ese fue el motivo de que solicitara una plaza de profesor ayudante en la cátedra de Sánchez Agesta (concedida, como se me advirtió, *sine pecunia*). Así pues, no había proyecto alguno de tesis. Poco tiempo después se hizo público el anuncio de una nueva ley, la que sería Ley General de Educación de 1970. Recuerdo el gran impacto que causó en la opinión pública, incluso en la oposición clandestina

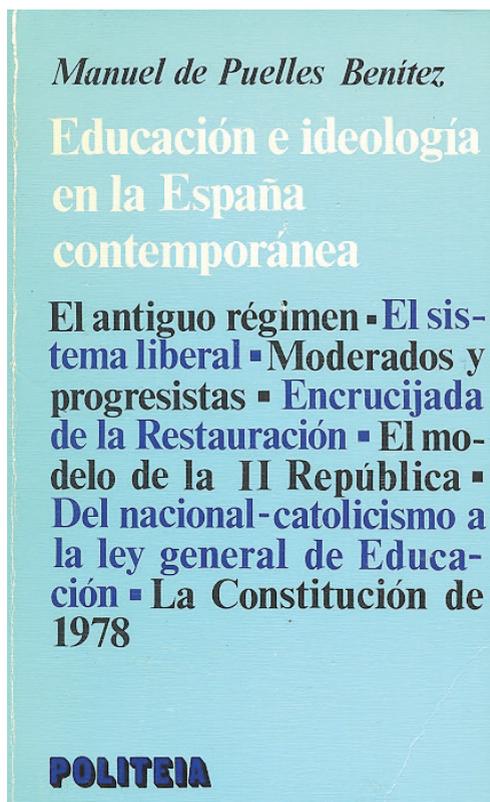
al régimen. Fue entonces cuando el MEC puso en marcha un plan de incorporación de Técnicos de la Administración Civil (TAC) para la ejecución de la futura ley. Mediante concurso de traslado me incorporé en 1970, justo cuando se «debatía» en las Cortes orgánicas del franquismo el proyecto de ley. Recuerdo que esta ley avivó en muchos de los que trabajamos en el MEC cierto sentimiento regeneracionista, la convicción de que había que empezar por cambiar la educación para resolver los numerosos problemas que azotaban al país.

En ese caldo de cultivo se produjeron algunos hechos que fueron reforzando mi interés por la historia de la educación. Tres de ellos los mencioné en mi primer libro, *Educación e ideología en la España contemporánea*, dos en el prólogo a la quinta edición y el tercero en unas notas preliminares que escribí para la primera edición, la de 1980. El primero fue que compré en una librería de viejo una antología del pensamiento de Jovellanos, editada en los años treinta del pasado siglo, que avivó mi interés por la educación: latía en aquellas viejas páginas una enorme inquietud por el estado en que en tiempos de Jovellanos estaba la educación, algo parecido a lo que sentíamos entonces los jóvenes administradores públicos que traba-

jábamos en el MEC. Otro fue la lectura de un libro de Ivonne Turin, una hispanista cuya existencia yo desconocía por entonces, sobre la escuela en la España de la alta Restauración, al que tuve acceso a través de la Biblioteca del ministerio.¹ Este famoso libro, un oasis en medio de un erial, me reveló las grandes luchas que sobre la educación se habían producido especialmente en el último tercio del siglo XIX, en la Restauración canovista. Finalmente, un hecho aparentemente administrativo, y fue que en el Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE), dependiente del MEC, se creó un Seminario de Administración Educativa que durante los años de 1976 a 1978 se centró en el estudio de los problemas de la educación en España. En este seminario yo asumí el compromiso de preparar varios temas sobre la historia de la Administración educativa que enmarqué dentro del ámbito más general de la historia contemporánea de España.

Este breve episodio del seminario del INCIE merece cierto detenimiento. Por esos años ya había leído más o menos lo que sobre historia de la educación se había publicado en España. Me di cuenta de la penuria de conocimientos en que estaba

¹ Ivonne Turin, *La educación y la escuela en España de 1874 a 1902. Liberalismo y tradición* (Madrid: Aguilar, 1967).



Cubierta de la primera edición del libro *Educación e ideología en la España contemporánea*. (Barcelona: Ed. Labor, 1980)

nuestra propia historia de la educación, y quizá por eso me pareció que una guía segura para adentrarme en ese proceloso mar era la legislación producida en dos siglos de educación (contaba para ello con la Colección Legislativa del ministerio). Cuando el seminario se dio por terminado yo me encontraba, sin hábermelo propuesto, en condiciones para comenzar una investigación sobre la legislación escolar, la po-

lítica... y la ideología. Cuando esta investigación estaba muy avanzada, un compañero del ministerio, y muy buen amigo, que era también profesor asociado de Filosofía del Derecho en la UNED y secretario general del INCIE donde se había celebrado el citado seminario —Juan Damián Traverso—, me sugirió que tenía prácticamente en mis manos una posible tesis doctoral. Y así fue como presenté y defendí en la facultad de Derecho la tesis sobre *Política y legislación escolar en la España contemporánea*. Por último, después de adaptarla para su publicación como libro, me lancé a la búsqueda de editor. Pero esa es otra historia.

■ *¿Y cómo valoraron los miembros del tribunal que juzgó la tesis, que suponemos que serían todos del campo del Derecho, una investigación sobre historia de la educación, que no abordaba exclusivamente el tema legislativo? Alguna vez nos contaste que el catedrático de Derecho Político Francisco Rubio Llorente, que por aquellos años también había escrito un texto importante sobre la evolución de la educación en España,² había valorado muy positivamente tu trabajo.*

² Francisco Rubio Llorente, «La política educativa», en *La España de los años 70. Vol. III, tomo II: El Estado y la Política*, ed. M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo (Madrid: Moneda y Crédito, 1974), 413-508.

□ En aquella época, las tesis doctorales no eran objeto de un análisis académico tan profundo como se hace ahora. Presidía el Tribunal don Eduardo García de Enterría y los vocales eran casi todos profesores de Derecho Administrativo (posiblemente porque mi director de Tesis era Tomás Ramón Fernández, que luego sería rector de la UNED, profesor también del mismo ramo). En mi caso, y no sé si era un procedimiento usual, la crítica la realizó solo un miembro del Tribunal que actuó como ponente. Recuerdo que el enfoque histórico-político de la legislación escolar le pareció muy novedoso aunque, por su condición de profesor de Derecho Administrativo, él se concentró más en el análisis de la Ley General de Educación y, especialmente, en la consideración que la ley hacía de la educación como servicio público fundamental (¡en 1970!). Por otra parte, es verdad que Rubio Llorente, que había hecho efectivamente un importante trabajo sobre la política educativa en los años setenta del pasado siglo —trabajo que yo utilicé y cité en *Educación e ideología en la España contemporánea*—, hizo esa consideración en la mesa que la editorial Labor formó para presentar dicho libro —en esa mesa estuvieron Pedro Laín Entralgo, Jorge de Esteban, Francisco Rubio Llorente y un representante de la editorial—. En



Presentación del libro *Educación e ideología en la España contemporánea*. Participaron en la mesa (de izquierda a derecha), Jorge de Esteban, Pedro Laín Entralgo, Manuel de Puelles, Francisco Rubio Llorente y un responsable de la Editorial Labor.

la presentación recuerdo que Rubio Llorente hizo referencia, además de a mi libro, a la tesis doctoral de Antonio Viñao, que analizaba las relaciones entre política y educación en la aparición de la moderna enseñanza secundaria y que luego sirvió de base para la publicación de un libro que aparecería dos años después del mío.³ Lo recuerdo bien porque en aquel tiempo yo estaba al margen de la Universidad y me extrañó que dijera que en el campo de la historia de la educación el trabajo de Viñao y el mío, aunque realizados por personas ajenas a la Academia, eran probablemente las aportaciones más interesantes del momento.

³ Antonio Viñao Frago, *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria* (Madrid: Siglo XXI de España, 1982).

■ *Cuando en 1982 accediste a la UNED como profesor asociado de Política y Legislación Educativas traías ya una larga experiencia adquirida en la Administración educativa. Siempre hemos hecho un paralelismo precisamente entre tu trayectoria y la de Antonio Viñao, ambos procedentes del ámbito del Derecho y ambos Técnicos de la Administración Civil del Estado antes de optar por la Universidad. Siendo funcionario en el Ministerio de Industria ya habías compatibilizado ese puesto con las tareas de profesor ayudante de Derecho Político en la Universidad Complutense. ¿Cómo fuiste contratado en 1982 por la UNED como profesor asociado de Política y Legislación Educativas y cómo asumiste ese doble perfil de administrador público y de colaborador con la Universidad?*

□ Las clases de Derecho Político que daba en la facultad de Derecho como profesor ayudante comenzaron a pesarme porque mi actividad profesional en el MEC demandaba una dedicación plena en aquellos momentos, que eran de febril aplicación de la ley de 1970. De ahí que decidiera, me parece que en 1972, renunciar a mi colaboración con la Universidad Complutense y dedicarme solo a mi desempeño profesional como TAC.

Fue, de nuevo, el azar el que me hizo volver a la Universidad (aunque el azar se comporte muchas veces como la inspiración para el artista, que le viene trabajando). Me parece recordar que fue en 1979 o 1980 cuando tuve conocimiento de que había salido a concurso una plaza de profesor asociado de la UNED para impartir la asignatura Política y Legislación Educativas en la facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. De esta forma, volvió otra vez a mi ánimo la vieja idea de colaborar con la Universidad, y esta vez la ocasión parecía muy propicia. Reunía la doble condición de jurista y politólogo, había trabajado a fondo el objeto de esa asignatura en el Seminario del INCIE del que os hablé, conocía tanto la legislación como la política por trabajar en el MEC, y la fórmula ofrecida parecía la más idónea para hacer compatible la tarea profesional como

administrador público y la función docente (la figura legal del profesor asociado trata de eso precisamente, de que los alumnos se beneficien de la experiencia y conocimientos de profesionales relacionados con una materia concreta del currículo). Presenté mi *curriculum vitae* y mi solicitud. Fui incluso entrevistado por el departamento de Teoría e Historia de la Educación pero, finalmente, no fui seleccionado (ésta también es otra historia).

Volví a mis quehaceres profesionales pensando que quizá mi camino no conectaba ya con la Universidad. Sin embargo, el azar volvió a llamar a mi puerta. La plaza estaba de nuevo vacante, pero esta vez se me hizo una propuesta por una autoridad académica de la UNED. Me presenté de nuevo al correspondiente concurso. La historia terminó bien, y en 1982 obtuve un contrato como profesor asociado para impartir dicha asignatura en la UNED. Parecía, pues, que había encontrado la fórmula feliz para compaginar mi profesión de TAC y mi vocación universitaria, otra vez recobrada, aunque por poco tiempo, pues como consecuencia de la ley de incompatibilidades del nuevo gobierno socialista, tuve que pedir la suspensión del contrato.

■ *Pero unos años después, siendo nada menos que secretario general*

técnico del MEC, decidiste presentarte a la oposición de profesor titular de Política Educativa de la UNED y, conseguida dicha plaza, presentaste la dimisión de ese cargo, pediste la excedencia como TAC y tomaste posesión como profesor titular a tiempo completo. ¿Qué te empujó a dar ese paso y a dar un giro tan completo a tu vida profesional?

□ En el invierno de 1984 se me presentó esa opción en la que yo no había pensado en ningún momento. Se convocó un concurso-oposición de profesor titular de Política y Administración Educativas. El problema estribaba en que la plaza exigía dedicación exclusiva. O sea, había que elegir. Fue una decisión difícil, verdaderamente crucial para mí por muchos motivos. Muy apoyado en mi contexto familiar, elegí la Universidad. Tengo que decir que nunca me he arrepentido de esta decisión y que, aun conociendo por dentro la servidumbre de nuestra Universidad, aunque también su grandeza, fue una de las mejores decisiones que he tomado en mi vida. Comunicqué, pues, a las autoridades ministeriales mi decisión, preparé a fondo el concurso-oposición, obtuve la plaza, dimití, pedí la excedencia voluntaria como TAC y en octubre de 1986 tomé posesión como profesor titular de la UNED. Mi pasado como administrador público que-

daba atrás y comenzaba una nueva etapa como docente e investigador con dedicación a tiempo completo.

■ *En aquel entonces la Política Educativa no se había consolidado todavía como disciplina en los planes de estudio de Ciencias de la Educación en las universidades españolas, y tu acceso a esta plaza de profesor en la UNED contribuyó sin duda, quizás sin que te lo propusieras, a crear una cierta escuela y a darle entidad a la materia. En aquellos años en que se elaboró el catálogo de áreas de conocimiento de las Universidades (1984) la Política Educativa se integró en el área de Teoría e Historia de la Educación. En la UNED se vinculó al departamento de Historia de la Educación y no al de Teoría de la Educación, cuestión que fue sin duda muy determinante para la evolución de la disciplina, también en otras universidades. ¿Cómo encontraste la situación de la Política Educativa en la UNED?*

□ Cuando en octubre de 1986 comencé mi labor como profesor titular de la UNED, me encontré que, como era quizá inevitable en una disciplina tan joven, la Política de la Educación se encontraba en muy mala situación. Se habían editado unas unidades didácticas que, la verdad, eran francamente ilegibles y por tanto incomprensibles para los alumnos, una mezcla de conocimientos de

muy variada índole. Comprendí que era necesario redactar un manual que, aunque fuera rudimentario, aliviara a los alumnos de la «tortura» de las unidades didácticas existentes. Así apareció en 1987 el manual de *Política y Administración Educativas* en el que intenté vertebrar un corpus teórico que fuera capaz de dar una coherencia interna a la disciplina y que fuera accesible a unos alumnos tan alejados de este campo como eran los de Pedagogía. Sólo parcialmente lo logré porque, aunque era consciente de ello, estaba comenzando a construir la casa empezando por el tejado. En rigor, un buen manual solo puede elaborarse cuando el cuerpo teórico se ha sedimentado a lo largo del tiempo, y cuando los cultivadores de la disciplina han llegado a un consenso básico sobre su

naturaleza y los campos de conocimiento que debe abarcar. Pero yo me encontraba en una de esas coyunturas en las que era preciso hacer de la necesidad virtud.

Como es sabido, la disciplina aparece por vez primera en el currículo de la licenciatura de Pedagogía en 1974, y lo hace como una materia optativa bajo la denominación de Política y Legislación Educativas. A partir de esa fecha se producen múltiples cambios en los planes de estudio, adquiriendo, según las universidades, otros nombres, siendo los más comunes, además del de 1974, los de Política y Administración Educativas, Política Educativa, quizá la más común, o Política de la Educación, aunque siempre en el ámbito propio de los departamentos de Teoría e Historia de la Educa-



Toma de posesión como profesor titular en la ceremonia de inauguración del curso en la UNED, octubre de 1986.

ción. Finalmente, la denominación que se ha consolidado ha sido aquella con la que nació (cosa que lamenta a título personal porque me sigue pareciendo que la más correcta hubiera sido Política de la Educación). Pero esta indeterminación conceptual lo que estaba indicando era la existencia de un problema de fondo: no había en la Academia una concepción clara de la disciplina. Había, pues, que trabajar sobre el viejo problema de la naturaleza de la disciplina, sobre su metodología y sobre su objeto. A ello me dediqué durante varios años. Fruto de ese esfuerzo fue la publicación en 2004 de unas unidades didácticas con el título de *Elementos de Política de la Educación*, que fue un intento de vertebrar esta disciplina dentro del amplio marco de la Ciencia Política y de las diferentes tendencias existentes en la literatura comparada, especialmente anglosajona, siempre sin perder de vista que iba dirigida a alumnos de Pedagogía. En ese manual yo pretendía proporcionar al alumno los conceptos y contenidos básicos de una disciplina que analiza la educación desde un punto de vista primordialmente político, que persigue conocer la realidad política de la educación, la que es, no la que nos gustaría que fuera.

■ *Partiendo de esa orientación que nos describes, ¿qué formación pre-*

via consideras que se debe tener para enseñar e investigar en el campo de la Política de la Educación?

□ He mantenido en diversos trabajos que la Política de la Educación, por su propia naturaleza, hunde sus raíces en la llamada, un tanto pomposamente, Ciencia Política, y que por ello mismo la disciplina solo adquirirá solidez entre nosotros si sus cultivadores se adentran en ese saber especializado que la Ciencia Política suministra, en su metodología y en sus diversos enfoques, en su aparato categorial, en sus paradigmas y en sus campos de conocimiento, correspondiendo al que se inicia en esa especialidad adaptar todos esos instrumentos a la realidad de la educación, que por su formación puede conocer bien. Para comprender esto suelo referirme a otras disciplinas afines, a la necesidad de que, por ejemplo, la Historia de la Educación se provea de profesionales que, además de conocer a fondo los problemas de la educación por sus estudios previos, tengan los conocimientos básicos del historiador. Lo mismo podemos decir de la Sociología de la Educación o de la Economía de la Educación. Resulta obvio que en nuestro caso la formación académica ideal debería ser aquella que reuniera los dos grados que giran hoy sobre la política y sobre la educación. A este respecto, se-

ría muy importante que las universidades, como se hace ya en algunos casos, ofrecieran carreras de grado que reunieran especialidades afines, desde la ya clásica de derecho y economía, hasta las más recientes, como podría ser la de política y educación. Los réditos de una formación de este tipo serían extraordinarios para aquellos pedagogos que desearan, por sus inquietudes personales o profesionales, dedicarse a esta nueva disciplina (otra alternativa menos ambiciosa, pero quizá más realista, podría ser la de exigir el Grado en Pedagogía y determinados créditos en Ciencias Políticas).

■ *¿Y qué valor crees que tiene la Política de la Educación para la formación de los alumnos de una facultad de Educación?*

□ No creo caer en una deformación profesional si señalo que la Política de la Educación puede suministrar al pedagogo en formación un *plus* que le permita comprender la compleja realidad política de la educación, el entorno político que envuelve al sistema educativo, la dinámica, a veces perversa, de las políticas de reforma escolar y de las consiguientes contrarreformas, el papel de los partidos políticos y de los grupos de interés, el rol que desempeña hoy la comunidad escolar, los subsistemas que se integran en el sistema educativo (por ejemplo, el subsistema que represen-

ta hoy la red educativa de centros concertados), etcétera, etcétera.

■ *La relación entre política y educación siempre ha sido delicada y no siempre ha sido bien apreciado este enfoque. ¿Cómo adentrarse en este campo, de investigación y de docencia, y mostrarlo a los alumnos sin incurrir en planteamientos ideológicos? ¿Qué futuro prevés para la disciplina en las facultades de Educación, y qué perspectivas crees que hay para la creación de una tradición académica al respecto?*

□ Lo primero que hay que decir es que no hace falta dedicarse a una disciplina como la que he desempeñado durante cerca de treinta años, para saber que la relación entre política y educación no pasa desapercibida a ningún observador atento. Basta que este observador recuerde los últimos *hechos* que se han producido durante la democracia para confirmar dicha relación: si un grupo numeroso de personas se pronuncia en una manifestación masiva contra un determinado proyecto de ley porque en su opinión niega o recorta la igualdad del derecho a la educación, el citado observador pensará que estamos ante un problema político; si son los alumnos los que se lanzan a la calle repudiando la reducción de las becas o el aumento de los requisitos para obtenerlas, el observador no

dirá que estamos ante un problema disciplinario; si los profesores de la enseñanza pública hacen continuas huelgas y se manifiestan de manera reiterada contra el incremento de su horario lectivo, la disminución de su salario, el aumento de las *ratios* o la agresión contra la educación pública, el expresado observador no creerá que estamos ante reivindicaciones puramente económicas; si, en fin, el partido que está en el poder lleva al Parlamento una reforma del sistema escolar que divide a la opinión pública, nuestro observador no se pronunciará diciendo que se trata de una reforma técnica de la educación que solo afecta a profesores y alumnos. ¡Pensará con razón que se encuentra ante un problema político!

En realidad, la relación entre política y educación no es de ahora, viene de muy lejos. Desde Platón y Aristóteles, la educación está relacionada con la política, siendo de uso común durante varios siglos sentencias proverbiales como, por ejemplo, «A tal Estado, tal escuela» o «Lo que quieras en el Estado has de dárselo a la escuela». Más aún, la razón última de esta relación estriba en la propia naturaleza de la función de educar, esencialmente problemática, es decir, conflictiva, y por ello necesariamente política (vale la pena recordar que la política es una

invención humana que trata de dirimir pacíficamente los conflictos). En otro lugar he señalado que la educación en sí misma es conflictiva porque a la hora de asignar fines a la educación aparecen una multiplicidad de sujetos: esos fines, ¿son los que desean los padres?; ¿los que consideran adecuados los profesores?; ¿los que persiguen incansablemente los grupos de interés?; ¿los que consideran imprescindibles los empleadores?; ¿los que determinan los poderes públicos? Es decir, la relación entre política y educación es insoslayable porque sobre ella gravitan fundamentalmente dos factores que tienen carácter permanente: valores e intereses. Sobre los intereses debemos recordar que siempre estarán presentes, dada la condición humana —si los hombres fuéramos ángeles no necesitaríamos un gobierno, se ha dicho con razón—; sobre las ideologías debemos recordar que sirven muchas veces para velar los intereses que se ocultan detrás de las grandes palabras, aunque también pueden servir para desvelar la realidad, para desenmascarar los intereses camuflados en la retórica política.

Por otra parte, hablar de valores y educación supone entrar en un terreno delicado porque aunque en las sociedades pluralistas en que vivimos es consustancial la convivencia

de concepciones diversas, portadoras a su vez de valores muchas veces contrapuestos, y aunque en las sociedades democráticas se haya impuesto que los valores pueden convivir bajo un marco común siempre que respeten ese marco básico del pluralismo, lo cierto es que a la hora de impartir los conocimientos de una disciplina (o de investigar en ellos) la sombra de las ideologías estará siempre presente. *Elementos de Política de la Educación* iba precedido de un prólogo que, entre otras advertencias, incluía una a este respecto. Allí me hacía eco de la famosa trilogía que Manuel Castells dedica al estudio de las relaciones entre la economía, la sociedad y la cultura, en la que hace esta, para algunos, sorprendente afirmación: «no soy, ni quiero ser, un observador neutral y despegado de los dramas humanos». ⁴ En esto Castells no hacía sino seguir el camino señalado por Max Weber que recordaba a los profesores que vivimos, queramos o no, en un mundo impregnado de valores, a veces enfrentados, y que, en consecuencia, debemos exponerlos ante nuestros alumnos (incluida nuestra propia posición), y por supuesto ante la comunidad académica, y no ocultarlos bajo una pretendida ase-

sia que en el mundo de las llamadas ciencias sociales no es posible. Es lo que Weber, sin duda uno de los grandes de las ciencias sociales, denominaba «ciencia crítica», es decir, la exposición ante los alumnos de los hechos, las antinomias, los discursos y las contradicciones para que sean ellos los que definan su propia posición. Por supuesto, estas pautas valen también para la labor de investigación.

Finalmente, en la actualidad hay ya varias cátedras de Política de la Educación en España (por cierto que la UNED fue la que creó la primera cátedra de Política de la Educación) y bastantes dotaciones de profesor titular. Como bien nos recuerda la historia de las disciplinas escolares, el primer paso es la creación de un campo de conocimiento en la Universidad y, en este sentido, son más de cuarenta años de presencia de la Política de la Educación en los planes de estudio universitarios, aunque obviamente la consolidación tiene que completarse con la investigación en dicho campo. A este respecto, es muy interesante constatar la creación en 2012, en el seno del departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación de la Universidad de Valencia, de la Unidad de Investigación y Docencia en Política de la Educación (INDOPE), dirigi-

⁴ Manuel Castells, *La era de la información. Vol. 3. Fin de milenio* (Madrid: Alianza Editorial, 2001, 3ª edición), 429.



da por nuestro colega Juan Manuel Fernández Soria, que aspira a ser un foro de reflexión y de investigación sobre los problemas educativos desde la perspectiva de esta disciplina (como ejemplo, se acaba de celebrar, en mayo de este año, una mesa redonda sobre uno de los problemas más acuciantes, el de la educación inclusiva en la España real). Pero, en todo caso, volviendo a la historia de las disciplinas escolares, la nuestra es cuasi adolescente, lo que quiere decir que estamos lejos aún de la madurez académica que nos gustaría a todos los que la cultivamos. La historia, como es sabido, trabaja con plazos más largos.

■ *Buena parte de los libros y trabajos que has publicado se centran en la historia política de la educación, y tu obra de 1980, Educación*

e ideología en la España contemporánea, que cuenta ya con cinco ediciones actualizadas, ha sido para los historiadores de la educación en España un verdadero libro de cabecera, al que todos hemos acudido para buscar un dato, contextualizar un hecho, conocer los vaivenes de la política educativa de una época, y también para remitir a nuestros estudiantes y doctorandos como libro de consulta básico. ¿Por qué esta dedicación a este sector de la historia de la educación?

□ Mi inclinación por la historia proviene de mi formación politológica, donde la historia ha tenido siempre cierto peso, sobre todo en Europa (no deja de ser importante que el tradicional enfoque ahistórico de las políticas públicas en Estados Unidos haya sufrido en los últimos años notables correcciones a favor de la metodología histórica como aportación importante para la Ciencia Política). Mi interés por la historia se incrementó cuando empecé a trabajar sobre ese primer libro, *Educación e ideología en la España contemporánea*, en el que partía de la hipótesis de que solo era comprensible la situación de la educación en España durante el franquismo buceando en nuestra propia historia, bien hurgando en las raíces de los planteamientos ideológicos existentes, bien en la fuerte con-

frontación entre los intereses de las clases dominantes y los de las clases populares, es decir, haciendo, sin que yo lo supiera por entonces, historia política. Pero no se trataba de la vieja historia política, basada en los hechos realizados por los reyes, los héroes, las instituciones frías y desencarnadas, etc., construida en el Antiguo Régimen para mayor gloria del soberano, continuada después a favor del Estado liberal, resaltándose en ambos casos la acción de las personalidades poderosas o de las élites que dirigían el Estado, sino de lo que tardaría poco en emerger como una nueva historia política, con una nueva formulación conceptual. Como es sabido, la tradicional historia política cayó en descrédito por la irrupción en el siglo XX de la escuela de los *Annales* que primaba sobre todo los factores sociales y económicos, que atendía más al acontecimiento de larga duración que a los periodos cortos, al análisis de las estructuras que a los fenómenos puramente coyunturales y, por tanto, transitorios. A finales de los años 80 del pasado siglo accedí a un libro que revolucionó la historia política. Me refiero a *Pour une histoire politique*, dirigido por René Rémond, que ha sido uno de esos libros básicos que debemos recomendar a nuestros alumnos —libros que no solo hay que leer sino que hay que estudiar y trabajar a fon-

do— y que lamentablemente no ha merecido ser traducido al español.⁵ Dicho libro representó una renovación metodológica y conceptual del *hecho político*, amplificada en esos mismos años por la aportación de Furet y su consideración de la Revolución Francesa como un fenómeno esencialmente político de extraordinaria proyección universal. Era la vuelta del sujeto, la renovación de la biografía política, la atención a las mentalidades, la resurrección de la cultura política y, sobre todo, la intrínseca consideración de la política como el lugar de gestión de la sociedad, así lo dejó dicho Rémond, esto es, como el lugar desde el que se dirige y se regula una gran parte de las actividades de esa sociedad.

Pero, obviamente, cuando yo trabajaba en *Educación e ideología en la España contemporánea* lo hacía guiado por otros intereses y sin esos conocimientos. Yo me movía buscando una respuesta a una pregunta imperiosa: leyendo la bibliografía existente uno se daba cuenta de que, desde la Ilustración española hasta el franquismo, en España se había vivido la educación como un problema que no había encontrado la solución que otros países sí habían hallado. Uno se daba cuen-

⁵ René Rémond (dir.), *Pour une histoire politique* (Paris: Ed. du Seuil, 1988).

ta también de las enormes lagunas que había en periodos importantes de nuestra historia —por poner un ejemplo, el vacío historiográfico que existía entonces sobre la educación en el Sexenio democrático—, la ausencia de monografías sobre periodos importantes como la II República, la escasa atención prestada a fenómenos históricos como la escolarización o la alfabetización, etc. ¿Cómo acometer un relato sobre la educación contemporánea con tan escasos mimbres? Pensé que había varias cosas que podrían apoyar ese relato. En primer lugar, situar el fenómeno de la educación en su propio contexto político —todos los capítulos del libro iban precedidos del marco histórico correspondiente, visto desde una perspectiva política—; en segundo lugar, se podía utilizar como guía el estudio de las múltiples normas que habían regulado la educación desde las Cortes de Cádiz. De esta forma, utilizando la famosa metáfora platónica del «hilo de oro de la ley», tenía al menos la seguridad de que todos los acontecimientos importantes habían sido registrados por la legislación de educación. Estaba claro, sin embargo, que una cosa era la ley y otra la realidad verdaderamente histórica, pero el *hiatus* solo podía ser salvado con una investigación minuciosa que rastreara a través de

diversas fuentes la realidad que queríamos reconstruir. Por otra parte, las leyes y normas de inferior rango iban acompañadas normalmente de una rica exposición de los motivos que las justificaban a los ojos del legislador, lo que arrojaba luz no solo sobre la ideología del poder, sino también sobre las concepciones opuestas que muchas veces se trataba de contrarrestar o eliminar. Si a estos apoyos uníamos la lectura del *Diario de Sesiones* del Parlamento, las memorias de los políticos que dejaron su impronta en la educación, los libros de educadores notables de la época, pensaba que quizá fuera posible reconstruir lo que podíamos llamar hoy la historia política de la educación en la España contemporánea.

■ *Ese primer libro tuyo, Educación e ideología en la España contemporánea, vino quizás a reforzar la tendencia, muy asentada en nuestro medio, de periodizar la historia de la educación con criterios exclusivamente políticos, es decir, tomando solo como referencia los principales cambios en la política general de una nación. No obstante, ya en los años 90 tus trabajos superaron ese referente y se inspiraron, siempre dentro del enfoque político, en una preocupación historiográfica sobre el origen del Estado nacional que tomó auge al menos desde*

los años 70 y que, como consecuencia, empezó a interesarse también por los sistemas educativos nacidos al amparo de los emergentes Estados nacionales. En aquellos años compartimos lecturas de autores como Margaret Archer, Fritz Ringer o Andy Green,⁶ que precisamente se ocupaban de la «Historia de los sistemas educativos nacionales», nombre que por cierto se le dio en la UNED, por iniciativa del profesor Federico Gómez de Castro, a la asignatura del plan de estudios de Pedagogía dedicada a la historia de la educación contemporánea. Nos gustaría que nos contaras cómo se produjo ese recorrido entre tu obra Educación e ideología en la España contemporánea y el libro que publicaste en 2004, el de Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado.

□ Durante los años que estuve de profesor titular comencé una investigación más minuciosa sobre los problemas de la educación en el siglo XIX, partiendo de una hipótesis previa: la importancia que los fac-

tores políticos habían tenido en la formación de los modernos sistemas educativos nacionales. Me confirmé en esa hipótesis cuando al iniciarse la década de los 90 apareció el libro del profesor Andy Green, *Education and State Formation*,⁷ que, penosamente, como en otras ocasiones, no ha merecido ser traducido al castellano, sin duda por la desidia académica que entonces existía al respecto. El profesor Green, mediante un estudio comparado de las circunstancias en que nació el sistema educativo en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, presentaba la tesis de que el nacimiento de los sistemas públicos de educación no se explicaba suficientemente con las teorías existentes —influencia del protestantismo, de la Ilustración, la industrialización, la urbanización, etc.—, sino por la formación y consolidación del moderno Estado nacional; precisamente era el diferente ritmo con que se produjo el proceso de constitución del Estado liberal en el siglo XIX el que explicaba la desigual aparición de los sistemas educativos nacionales en Europa. Esto es, para Green el factor decisivo era netamente político. En mi opinión, no estábamos ante una teoría monista, porque Green analizaba los factores sociales, económicos y culturales ligados con el nacimiento de los siste-

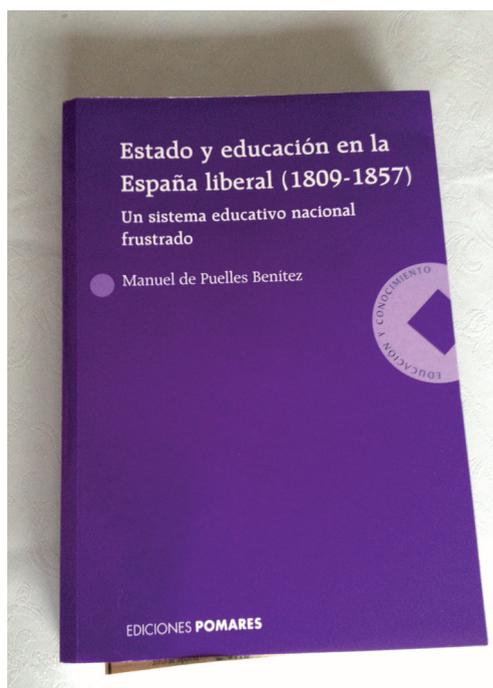
⁶ Margaret Archer, *Social Origins of Educational Systems* (London and Beverly Hills: Sage Publications, 1979); Fritz Ringer, *Education and Society in Modern Europe* (Bloomington and London: Indiana University Press, 1979); Andy Green, *Education and State Formation. The Rise of Education Systems in England, France and the USA* (London: MacMillan Press, 1990).

⁷ Green, *Education and State Formation*.

mas públicos de educación, solo que ahora era el factor político —la formación del Estado nacional— el que aglutinaba todos los demás, el que adquiriría el principal protagonismo. En cierto modo era lo que Rémond estaba señalando en esos mismos años cuando hablaba de la relevancia del *hecho político*, solo que el lugar de gestión era preferentemente el Estado nacional moderno.

Armado con estas herramientas conceptuales presenté en las oposiciones a la cátedra de Política de la Educación de la UNED, en enero de 1993, un proyecto de investi-

gación que consistía justamente en estudiar las relaciones del Estado y la educación en el surgimiento del sistema educativo en la España del siglo XIX, aplicando para ello un análisis de la influencia de los factores políticos. La verdad era que, después de publicado el libro sobre *Educación e ideología en la España contemporánea*, yo me encontraba en una buena posición: sabía, desde luego, que mi primer libro era vulnerable porque era una reconstrucción sobre un suelo poco firme, esto es, sobre grandes lagunas historiográficas que había que rellenar, sobre interpretaciones que había que revisar y sobre hipótesis personales que solo una investigación rigurosa sobre fuentes más completas podrían confirmar, matizar o rechazar. En realidad mi primer libro debería haber sido el último, esto es, un libro que recogiera y sintetizara una larga investigación sobre un capítulo importante de la historia contemporánea de España. Pero, como ya indiqué, hacer solo un esbozo de la historia política de la educación en la España de los siglos XIX y XX era, a mi parecer, lo único que podía hacerse en la década de los años setenta del pasado siglo. En conclusión, la experiencia lograda, tanto en *Educación e ideología en la España contemporánea* como en los años de investigación en la UNED, me permitió elaborar un proyecto



Cubierta del libro *Estado y educación en la España liberal, 1809-1857*. (Barcelona: Ed. Pomares, 2004)

a medio plazo e ir publicando diversos trabajos que fueron la base para componer *Estado y educación en la España liberal*, donde las fuentes utilizadas me permitieron, creo, afirmar que la tesis de Green era perfectamente aplicable a España, a pesar de las peculiaridades propias de nuestra historia nacional.

■ *Y después del libro Estado y educación en la España liberal (1809-1857) continuaste en 2008 con una historia de la educación en España en el siglo XX, siempre desde la perspectiva de la vinculación del sistema educativo a la evolución del Estado.*

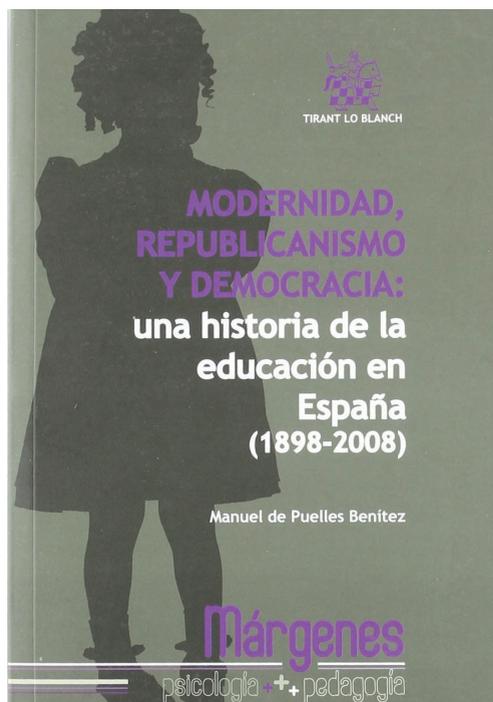
□ Esa fase, desde la perspectiva de los orígenes, se agotó, en parte, con la publicación de *Estado y educación en la España liberal*. En 2004 debí de optar entre rematar la investigación con los asuntos pendientes del siglo XIX o acometer otra fase más cercana, esto es, la investigación de los factores políticos que están presentes en el siglo XX. Opté por este segundo camino porque me pareció urgente profundizar en lo posible en la historia política de la educación del siglo XX. En realidad, era continuar el gran tema de la modernidad política y la educación que había trabajado en los dos libros citados, solo que enmarcado ahora por la polémica que surgió con ímpetu en las últimas décadas del siglo XX, la

contienda entre la modernidad y la posmodernidad. Al socaire de esta problemática publiqué algunos trabajos en revistas especializadas y tenía otros en preparación cuando la editorial Tirant lo Blanch me propuso un libro sobre esta cuestión, libro que salió a la luz en 2008 con el título suficientemente expresivo de *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*. Esta vez partía de otro libro de los años 80 que considero fundamental, el de Arno J. Mayer, titulado *The Persistence of the Old Regime*, que esta vez sí fue traducido y publicado en España en 1984 por Alianza Editorial.⁸ Para Mayer, el Antiguo Régimen no fue totalmente derrotado por la Revolución Francesa, sino que opuso una tenaz resistencia a la modernidad política durante todo el siglo XIX; de hecho, la tesis mayeriana es que esta resistencia frenó en toda Europa a esa sociedad nueva que la modernidad trataba de configurar, de modo que solo con la Gran Guerra de 1914 consideró Mayer que esa resistencia había sido vencida. El nuevo libro que publiqué en 2008 era así no solo una historia política de la educación en el siglo XX español, es decir, una

⁸ Arno J. Mayer, *The Persistence of the Old Regime: Europe to the Great War* (New York: Pantheon Books, 1981). Traducción castellana: Arno J. Mayer, *La persistencia del Antiguo Régimen: Europa hasta la Gran Guerra* (Madrid: Alianza, 1984).

historia desde un peculiar enfoque, sino también una aplicación de la tesis mayeriana a la situación española de la que Mayer no se ocupaba en su libro. De esta forma me atreví a arriesgar la hipótesis de que el Antiguo Régimen no terminó entre nosotros en 1914, como sucedió en la mayor parte de Europa y como afirmaba Mayer, porque aunque la modernidad política fue creciendo durante el primer tercio del siglo XX español y triunfó amplia pero precariamente en la II República, saltó por los aires con la rebelión militar

de 1936: el franquismo fue en realidad un gran ajuste de cuentas del sector más conservador de nuestra sociedad con el proyecto de modernidad que la II República intentó llevar a cabo. La historiografía de estos últimos años muestra, creo que con rigor, que el franquismo fue el mayor esfuerzo realizado en nuestra historia por erradicar de manera definitiva el proceso de la modernidad. Ello lo sufrió ineluctablemente la educación de este país y de ello nos resentimos todavía. Bueno, de todo ello se ocupa, en mi opinión, este libro.



Cubierta del libro *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España, 1898-2008* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2009).

■ *Tu inspiración en autores como Andy Green o Arno J. Mayer, que han estudiado las realidades de otros países europeos, te han hecho reflexionar sobre las particularidades del caso español. Sin embargo, tus trabajos no son propiamente trabajos de tipo comparativo.*

□ La historia comparada es hoy una de las ramas más sugestivas que uno puede cultivar, pero exige un buen conocimiento de las diversas historias nacionales que se desea comparar. Por eso, considero que para hacer historia comparada es necesario una verdadera especialización en las historias nacionales de al menos los países que han hecho aportaciones importantes a la historia de la cultura occidental. Quiero decir que, dadas mis limi-

taciones, nunca pretendí hacer un estudio comparativo de los sistemas educativos nacionales, sino aportar a esa historia el conocimiento singular del sistema educativo español en el periodo de la modernidad política, y, desde otra perspectiva, verificar que las constantes registradas en Europa se cumplieran también en España. En este sentido, yo me incluiría en esa reciente tendencia historiográfica que en cierto modo patrocinaron Fusi y Palafox con el libro que publicaron en 1997⁹ y que niega la llamada excepcionalidad española, que no sus peculiaridades. En cierto modo, mi libro trataba de aportar las peculiaridades que registra nuestra historia de la educación dentro de un molde común, señalado por los autores que citáis y otros más. Era ratificar que, con todas nuestras particularidades, la educación en los siglos XIX y XX respondía también a los fenómenos señalados por Archer, Ringer, Mayer o Green. Este es el sentido del trabajo que publiqué en *Paedagogica Historica* en 1992, «The Influence of Political Factors on the Formation of the Spanish Educational System, 1809-1814», que era el resultado de varios años de investigación sobre la aplicación de la hipótesis principal

de Green al caso español, centrado en los orígenes y desarrollo del sistema liberal de educación.¹⁰ De hecho, cuando años más tarde publiqué *Estado y educación en la España liberal*, la Introducción iba precedida de un texto de Andy Green y el Epílogo de otro de Margaret S. Archer, lo que era en realidad un guiño al lector preocupado por estos temas y una referencia al debate que se estaba manteniendo en Europa en aquellos momentos. El libro que publiqué después, el de *Modernidad, republicanismo y democracia* iba en la misma dirección.

■ *¿Qué fuentes has considerado necesarias para hacer una historia política de la educación en España?*

□ En algún momento de esta entrevista hemos hablado ya de esas fuentes. Ahora quisiera profundizar en algunas de ellas y completar en lo posible el repertorio que he procurado manejar en estos años. He aludido al *Diario de Sesiones* como una de las fuentes más propicias para conocer la política educativa del momento, el pensamiento y la mentalidad de las principales figuras parlamentarias de la época, el contexto político en que los debates se produjeron, pero, sobre todo,

⁹ Juan Pablo Fusi y Jordi Palafox, *España: 1808-1996: el desafío de la modernidad* (Madrid: Espasa, 1997).

¹⁰ Manuel de Puelles Benítez, «The Influence of Political Factors on the Formation of the Spanish Educational System, 1809-1814», *Paedagogica Historica*, XXVIII (3), (1992): 485-510.

pienso que estamos ante una fuente de la que con razón se ha dicho que constituye el tratado de derecho público más importante de la época, el marco que nos permite conocer no solo la teoría del Estado existente en ese momento, sino también la práctica política, o, al menos, cómo veían los diputados del momento la práctica de la política. Hay otra fuente que utilicé ampliamente en la investigación del siglo XIX español. Me refiero al *Boletín Oficial de Instrucción Pública*, creado en 1841, no solo porque su lectura ofrece un escenario donde se reproducen los grandes debates habidos en la cámara española y en los parlamentos europeos, los métodos de enseñanza que se aplicaban en uno u otro país, la situación de las escuelas públicas en la España del momento, etc., sino sobre todo porque el Boletín fue concebido como un instrumento del gobierno de turno para transmitir al profesorado su concepción ideológica de la educación y, obviamente, su política educativa. En tercer lugar, tengo que volver sobre la legislación escolar como fuente que, con todas sus limitaciones, sigue siendo, a mi parecer, el «hilo de oro» que nos permite en múltiples ocasiones conocer los proyectos gubernativos y verificar después las antinomias existentes en las realizaciones correspondientes. En cuarto lugar, las memorias de los

diversos actores que actuaron en el campo de la educación —políticos, administradores, docentes— que nos dan su visión, ciertamente parcial, pero muchas veces importante, de la realidad educativa. La prensa, especialmente la prensa profesional de educación, presenta tal riqueza que está pidiendo a gritos una investigación propia que, en lo que yo sé, no se ha efectuado hasta el momento. El análisis de los presupuestos públicos de educación es otro de los temas pendientes que piden una investigación exhaustiva. Finalmente, pero no en último lugar, como es obvio, los archivos, especialmente el Archivo Histórico Nacional, que siempre que visité me deparó sorpresas inesperadas de enorme riqueza, el Archivo General de la Administración, que, a pesar de las penosas vicisitudes por las que ha pasado, esconde aún tesoros nada despreciables y, por último, el Archivo del Congreso de los Diputados, que fue para mí una fuente inesperada de incalculable valor.

■ *Al haber incidido siempre tus trabajos en la historia política de la educación, dejando al margen otras vertientes de la historia como la historia social de la educación, has sido objeto de algunas críticas. ¿Has sido consciente de que ello puede suponer una cierta autolimitación? Raimundo Cuesta, en su*

discutida obra Felices y escolarizados,¹¹ considera tu obra como paradigmática de una historiografía «ideal progresista», y cuestiona los enfoques que priman «la pareja escuela-Estado como relación de mutua necesidad» y la idea de racionalidad moderna que este enfoque lleva aparejada. ¿Qué nos puedes decir sobre esta polémica?

□ Creo que la investigación exige hoy necesariamente eso que llamáis una autolimitación. Sea cual sea el enfoque que uno adopte para la investigación, el campo a estudiar es tan vasto que uno necesita concentrar todos sus esfuerzos en una dirección. Ahora bien, ello no significa incurrir, como ya he indicado, en un enfoque monista, sino que, por seguir el ejemplo de la historia política, no es concebible hoy investigar en este terreno —prácticamente en ninguno— sin auxiliarse de la historia económica, de la historia social o de la historia cultural. Dar preferencia al *hecho político* en la investigación histórica sobre la educación no supone ignorar la existencia de importantes condicionamientos económicos, sociales o culturales. De hecho, hoy, las fronteras dentro de las llamadas ciencias sociales son vagas e imprecisas, de manera

que cultivar la historia política de la educación supone necesariamente penetrar en otras esferas colindantes. Pero si queremos que nuestra dedicación sea efectiva y que podamos aportar algo a la comunidad de los saberes académicos es, repito, necesaria esa autolimitación.

Respecto de la polémica habida con motivo del libro de Raimundo Cuesta, lo primero que hay que decir es la necesidad que tenemos en España, y más aún en el campo de la historia de la educación, de debates como el que mencionáis. Confrontar enfoques, discutir hipótesis más o menos innovadoras, contrastar las aportaciones de unos y de otros, es agua bendita para toda historiografía que se precie. Dicho esto, la polémica a que aludís dio lugar a una invitación de Jaume Carbonell para debatir el libro de Cuesta en *Cuadernos de Pedagogía*.¹² Recuerdo que intervinimos allí Jaume Martínez Bonafé, que se decantaba por las tesis del libro, y Antonio Viñao y yo, que manteníamos una posición más crítica. Dejando aparte ahora la cuestión ideológica que subyacía a los distintos planteamientos, me parecía a mí que la cuestión de fondo estaba en la aplicación al campo de la educación del fuerte debate euro-

¹¹ Raimundo Cuesta Fernández, *Felices y escolarizados. Crítica de la escuela en la era del capitalismo* (Barcelona: Octaedro, 2005), 99-116.

¹² Manuel de Puelles Benítez, «¿Desescolarizados y felices?», *Cuadernos de Pedagogía*, 356 (2006): 98-102.

peo sobre lo que se llamaba entonces el lado oscuro de la modernidad y la fuerte corriente, un tanto multiforme, que presentaba la llamada posmodernidad. En mi caso, yo me inclinaba hacia posiciones próximas a la de Habermas cuando calificaba a la modernidad como objetivo deseable que había que mantener, pero también como promesa incumplida en muchos aspectos que había que replantear. A mí me parecía, y me lo sigue pareciendo, que la escolarización obligatoria no era un «engaño» (en los términos de Cuesta), sino un fenómeno que formaba parte del proceso que inaugura la modernidad, al mismo tiempo que el concepto marxiano del Estado que utilizaba Cuesta no tenía en cuenta las diferentes formas que el Estado fue adquiriendo a lo largo de los siglos XIX y XX, evolución que fue cambiando sustancialmente la posición del Estado ante la educación básica y que no se podía dejar de poner en valor (como ahora se dice). Es obvio que todos estos temas siguen abiertos.

■ *Paralelamente a los innovadores trabajos que abordaron la vinculación de los sistemas educativos a la génesis y evolución del Estado liberal, en los años 90 se empezaron a desarrollar en España los estudios de historia de la cultura escolar, que pretendían dar un giro para*

mirar la escuela desde dentro, y no solo desde las regulaciones que han marcado su existencia desde fuera. Tú has hecho una importante contribución a ese giro historiográfico al ser uno de los primeros directores del proyecto MANES de la UNED, cuyo objetivo ha sido el estudio de los manuales escolares utilizados en las escuelas en España desde el origen del sistema educativo nacional. Tu enfoque dentro de ese proyecto ha seguido siendo político, pues has contribuido a reconstruir la política del libro escolar en España, tema totalmente desconocido hasta aquel entonces. Agustín Escolano¹³ ha dado mucha importancia a este componente político de la cultura escolar, al definir tres vertientes de dicha cultura: la cultura empírica del maestro, la cultura científica o «saber experto» sobre la educación y la cultura política que abarca los discursos normativos y las prescripciones que regulan la vida de la escuela. ¿Cómo han contribuido tus investigaciones sobre la política del libro escolar a tus reflexiones generales sobre la historia de la política educativa en España?

□ La investigación sobre los manuales escolares que iniciamos un

¹³ Agustín Escolano, «Las culturas escolares del siglo XX: encuentros y desencuentros», *Revista de Educación*, número extraordinario (2000): 201-218.



**Seminario del Proyecto MANES en octubre de 2001 (Navacerrada, Madrid).
De izquierda a derecha: Antonio Molero Pintado, Manuel de Puelles, Miguel Beas Miranda,
Julio Ruiz Berrio y Carmen Diego Pérez.**

equipo de profesores con base en la UNED, con una marcada vocación interuniversitaria, es probablemente una buena aportación a la historia de la cultura escolar. Yo dirigí el Proyecto MANES en los primeros años y recuerdo muy bien todas las dificultades con las que tropezamos al introducirnos en una nueva área de conocimiento. Yo creo que, a pesar de que la realidad siempre impone correctivos a la ambición investigadora, hubo algunos logros importantes. Por ejemplo, tu recordarás José Luis, porque fue obra tuya principalmente, la importante y minuciosa recopilación de lo que llamábamos entonces «fuentes documentales históricas», que recogía de modo exhaustivo —fueron tres volú-

menes—¹⁴ tanto la legislación sobre manuales como los listados completos de libros de texto autorizados y censurados, todo ello para el largo periodo 1812-1939. Por otra parte, es cierto también que cuando comenzamos no sabíamos nada acerca de la política del libro escolar y aquí también la legislación nos condujo sin demasiadas dudas y vacilaciones a puerto seguro, y que, de algún modo, la historia de la política del libro escolar nos ayudó a mejorar el conocimiento de lo que podríamos llamar

¹⁴ José Luis Villalaín Benito, *Manuales escolares en España. Tomo I. Legislación (1812-1939)* (Madrid: UNED, 1997), *Manuales escolares en España. Tomo II. Libros de texto autorizados y censurados (1833-1874)* (Madrid: UNED, 1999), y *Manuales escolares en España. Tomo III. Libros de texto autorizados y censurados (1874-1939)* (Madrid: UNED, 2002).

la historia general de la educación. El primero de los citados volúmenes iba precedido de un extenso estudio preliminar mío sobre la política del libro escolar en tan amplio periodo, que nos deparó muchas sorpresas, tales como la existencia de un ciclo corto entre 1812 y 1857, donde estaban en germen los problemas y las políticas que aparecieron después en el ciclo largo 1857-1939. Sí, verdaderamente, aprendimos mucho en esos difíciles primeros años.

■ *La participación en momentos importantes de la educación en España ha formado parte de tu propia historia vital y profesional. Por ejemplo, te incorporas al Ministerio de Educación cuando comienza la aplicación de la Ley General de Educación de 1970, y participas muy activamente como director general en la elaboración de varias leyes de educación durante la Transición y en los primeros años del gobierno socialista. ¿Cómo viviste esta experiencia y cómo la incorporaste a tu tarea docente e investigadora posterior?*

□ Como ya he señalado, en 1970, recién promulgada la Ley General de Educación, me incorporé al MEC. Mi primer destino fue como técnico de a pie en la Secretaría General Técnica y desde el primer momento viví la puesta en marcha de la ley. Este fenómeno, que después se produciría con otras leyes,

no ha sido en general bien descrito. Es decir, nos falta, que yo sepa, un estudio empírico sobre el decalage que siempre se produce entre las flamantes leyes recién publicadas y su efectiva aplicación a la realidad. Los innumerables factores con que un político debe contar a la hora de implementar las leyes —la aparición de los grupos de interés y de presión, las limitaciones internas dentro de la propia Administración pública, especialmente del Ministerio de Hacienda, las presiones que surgen dentro del mismo partido que gobierna en democracia, la excesiva ambición de las mismas leyes—, todo ello es algo de lo que los manuales de políticas públicas no hablan y, sin embargo, son factores que casi inevitablemente limitan la efectividad de las leyes. En el caso de la Ley General de Educación, por seguir con el mismo ejemplo, no deja de ser chocante que apenas se haya dedicado atención a un suceso que condicionó ampliamente el cumplimiento de los ambiciosos objetivos de la ley. Como es sabido, se formaron en el seno de las Cortes orgánicas del franquismo tres comisiones de estudio, la de Educación, la de Hacienda y la de Presupuestos. La de Educación gastó casi todo el invierno de 1969-1970 en discutir hasta la saciedad los múltiples artículos de la ley, párrafo a párrafo, para introducir modificaciones pu-

ramente nominales y sin trascendencia alguna; en cambio, a la de Hacienda le bastó una sola tarde para rechazar la reforma fiscal que la ley, en sus disposiciones segunda y tercera, establecía para hacer efectiva la gratuidad de la educación general básica, de la misma forma que a la Comisión de Presupuesto le fue suficiente otra tarde para hacer una «pequeña» modificación en la disposición adicional primera, de modo que donde el informe de la ponencia hablaba del presupuesto de gastos corrientes para los siguientes diez años, tomando como referencia el valor del dinero en 1970, es decir, presupuestando en pesetas constantes, ahora se decía que esos gastos tendrían un valor «indicativo» (es claro que la fuerte erosión de la moneda en esos años, algo que los redactores de la ley querían evitar, redujo de hecho los presupuestos año tras año). No es ahora el momento de explicar que dicha maniobra se debió al fuerte enfrentamiento interno que la ley provocó dentro del franquismo —renovadores y reaccionarios—, como tampoco es ahora el momento de señalar cómo los reglamentos de la ley desvirtuaron aspectos importantes de la ley.

Por poner otro ejemplo, años más tarde pude vivir con notable intensidad, como vicesecretario general técnico del Ministerio, los pri-

meros balbuceos de la Transición, pues allí se estudiaban y se despachaban con el ministro todas las disposiciones y acuerdos del Consejo de Ministros de lo que fue el primer gobierno de Adolfo Suárez —el llamado despectivamente Gobierno de penenes—, que sin embargo fue decisivo, en mi opinión, para hacer la Transición. El ministro de Educación era Aurelio Menéndez y con él despachaba yo los «consejos de ministros». Cuando Aurelio Menéndez volvió a su bufete tuvo el detalle de mandarnos una carta personal a todos los que habíamos colaborado estrechamente con él, y yo le contesté diciéndole que pocas veces un grupo de administradores profesionales había trabajado con tanta ilusión, sintiendo que colaboraba día a día en algo importante para la historia de España. Poco tiempo después, ya como director general, tuve la oportunidad de participar en la elaboración de los múltiples borradores de lo que fue la ley del Derecho a la Educación (LODE) de 1985. Todo este proceso, que ha sido después descrito ampliamente por uno de sus protagonistas, Mariano Pérez Galán, es un claro ejemplo de lo que deberíamos enseñar en las aulas, y es que una cosa es el diseño original de una ley de educación, otra su elaboración como proyecto legislativo, otra su reglamentación posterior y otra es el alcance efectivo de su apli-



Manuel de Puelles formando parte del equipo del ministro de Educación, José María Maravall, década de 1980.

cación a la realidad. El libro de Mariano Pérez Galán sobre la LODE es una buena muestra de todo ello: allí encontrará el lector interesado una multitud de documentos que son, no lo olvidemos, una de las fuentes más importantes para la historia de las políticas educativas: reuniones con los grupos de interés y de presión, declaraciones cruzadas de los órganos políticos y de las organizaciones privadas de la enseñanza, folletos de todo tipo difundidos durante el proceso, informes que muestran el enfrentamiento de posiciones ideológicas, elementos que, sin duda, son necesarios para una historia de la realidad política de la educación en momentos de cambio.¹⁵ Y junto a esos documentos habría que aña-

dir los testimonios orales, algunos de los cuales han sido ya divulgados por sus protagonistas, tanto de la jerarquía eclesiástica como de las autoridades políticas, no todos publicados hoy y que algún día verán la luz, contribuyendo así a un mejor conocimiento de los procesos legislativos de las reformas escolares. Parte de esa experiencia he podido volcarla tanto en los libros dedicados específicamente a la Política de la Educación como a los trabajos consagrados a la historia política de la educación de los últimos tiempos, de modo que puedan ser útiles, bien para ilustrar mejor el aprendizaje de nuestros alumnos, bien para mejorar en lo posible el conocimiento académico.

■ *Tu libro Educación e ideología en la España contemporánea ha tenido varias ediciones, probablemente*

¹⁵ Mariano Pérez Galán, *LODE. Intrahistoria de una ley* (Toledo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, 2001).

porque venía a llenar un vacío en el campo de la historia de la educación y quizá porque tuviste la inteligencia de que cada edición incorporara en un apéndice los últimos acontecimientos, es decir, era un libro permanentemente puesto al día. De hecho la última edición, la quinta, de fecha 2010, incluye la ley orgánica de Educación (LOE) de 2006 y, según nos indicas, estás preparando ya la inclusión de la LOMCE en otra edición. Esta idea ¿la tuviste desde el principio o fue surgiendo conforme se agotaba el libro?

□ La verdad es que la idea no fue mía, sino de alguna persona próxima a mí que ahora no recuerdo —el manuscrito lo leyeron varios amigos y colegas—. La tesis doctoral terminaba lógicamente con la Ley General de Educación, pero mientras se producía el proceso de adaptación de la tesis al libro, estaba ya bastante avanzada la Transición, se había promulgado la Constitución —incluyendo el famoso pacto escolar del artículo 27— y comenzaban los pasos para la elaboración de la primera ley que desarrolló dicho artículo, el llamado Estatuto de Centros Escolares de 1980. La sugerencia que se me hizo de que el libro fuera acompañado de un apéndice con el análisis de la Constitución en relación con la educación, me pareció muy acertada. Y así lo hice. Agotadas varias

ediciones, aunque tuve varias veces la tentación de reelaborar el libro a la vista de los avances historiográficos ya logrados, comprendí que su valor histórico estaba precisamente en el hecho de que se hubiera compuesto bajo el franquismo, siendo exponente de las preocupaciones de la época y del estado en que se encontraba la investigación histórica entonces, así que consideré que era importante respetar el mundo del que el libro procedía. A partir de la segunda edición, el apéndice fue ya el instrumento para proceder a la actualización constante del mismo.

■ *En tu trayectoria profesional no te has limitado a la docencia y a la investigación en tu campo sino que has colaborado activamente con organizaciones internacionales como la UNESCO o la OEI y has formado parte de organismos consultivos importantes como el Consejo Escolar del Estado, del que fuiste vicepresidente. ¿Cómo has vivido esta intervención en la vida pública, siempre en el contexto de la sociedad civil, y qué relación han mantenido estas experiencias con tu perfil docente e investigador?*

□ A principios de este siglo mantuvieron una larga conversación Keith Tester, profesor de Sociología en el Reino Unido, y Zygmunt Bauman, el famoso sociólogo polaco, que dio

lugar a un interesante libro. En esa conversación, interpelado Bauman por la posición del intelectual y del investigador ante un mundo tan convulso como el nuestro, respondió el afamado sociólogo, filósofo y ensayista: «No creo que un estudio de la realidad humana pueda ser éticamente neutral».¹⁶ Es decir, que sin entrar ahora en la cuestión de la neutralidad de la investigación (lo más a que puede aspirarse es a conseguir una mínima subjetividad y una máxima objetividad, equilibrio siempre inestable y siempre difícil), lo que Bauman quería decirnos, entiendo, es que el investigador (y el docente) no puede limitarse solo a describir una realidad humana siempre menesterosa y con grandes dosis de injusticia a sus espaldas, sino que debe tomar posición y, en la media de sus posibilidades, intervenir en ese mundo que solo trabajosamente puede aspirar a cambiar para mejorar.

Con esa perspectiva, he tomado parte, siempre que he podido o he sido requerido, en múltiples actividades en el marco de la sociedad civil, y también como ciudadano de la sociedad política que encarna hoy la democracia, pero mi participación ha sido siempre como profesional

¹⁶ Zygmunt Bauman y Keith Tester, *La ambivalencia de la modernidad y otras conversaciones* (Barcelona: Paidós, 2002), 71.

de la educación. Así, fui requerido por la UNESCO como consultor en una de las clásicas misiones que en aquella época, 1974, se realizaban con objeto de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de América Latina —el proyecto RED («Red de sistemas educativos para el desarrollo de Centroamérica y Panamá»)—, lo que me permitió conocer por dentro este tipo de actividades y constatar en la práctica los defectos internos de organizaciones tan afamadas como la UNESCO, o, si se prefiere, las carencias, aunque también la humanidad y generosidad de las organizaciones no gubernamentales; fui asimismo consultor de la reforma educativa española de 1990 por el grupo de personalidades relevantes (1987), lo que me ayudó a comprender mejor la dinámica de las reformas escolares desde arriba y sus grandes limitaciones; tuve el honor de ser elegido vicepresidente del Consejo Escolar del Estado, y tengo que decir que los años que estuve en este organismo consultivo y de participación, de ámbito nacional, pude vivir en contacto con las fuerzas sociales de todo tipo que alimentan el sistema educativo, palpando así otra faceta de la realidad de la educación, la de la confrontación pacífica de los distintos grupos de interés y de los discursos ideológicos (lo que fue nuevo para mí fue descubrir cómo un organismo

estatal de esa naturaleza podía ser una buen «colchón» que, al obligar a convivir a estas fuerzas sociales y a debatir *face to face* entre ellas, amortiguaba las tensiones sociales); fui asesor de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura —la OEI— durante una década, la de los noventa, y desde esa plataforma aprendí muchas cosas sobre la política educativa en esos países, tanto desde una perspectiva teórica como desde la vertiente práctica, varias de las cuales introduje después en mis libros sobre Política de la Educación.

■ *Desde los años 90 formas parte también del Colectivo Lorenzo Luzuriaga. ¿Podrías decirnos qué papel has desempeñado en este foro público de debate y de reflexión?*

□ Fui invitado a formar parte de este colectivo en 1999, fecha fundacional. Me pareció desde el principio un foro excepcional para el debate público de los problemas de la educación en España. Y ello porque formaron, y forman, parte de él maestros y profesores de educación primaria, secundaria, formación profesional y superior, así como personas que habían intervenido activamente en la política de la educación en el Gobierno o en la oposición, aportando unos y otros su experiencia docente, política y

administrativa. Por otra parte, la figura histórica que da nombre a este colectivo marcó desde el principio la trayectoria y el objetivo central: recuperar una tradición de progreso que tanto se esforzó en el pasado por mejorar la educación y adaptarla a los problemas actuales. Basta visitar la página web del colectivo para comprobar que los seminarios celebrados han ido cumpliendo con ese objetivo de volcar la reflexión sobre los problemas educativos del presente, dinamizando lo mejor de un pasado que no queremos olvidar y tratando de promover un futuro mejor para la educación en España. También aquí tengo que decir que he aprendido mucho de los maestros y profesores a pie de aula, que son, y seguirán siendo, los protagonistas principales, junto con los educandos, del sistema educativo.

■ *¿Y qué repercusión crees que pueden tener esas reflexiones y propuestas que se han generado en los seminarios del Colectivo Lorenzo Luzuriaga en la política educativa española del momento? Por otra parte, si te parecen tan importantes esos protagonistas principales de la educación que han participado en el Colectivo Luzuriaga, los maestros y profesores a pie de aula, ¿por qué se les toma tan poco en cuenta para la toma de decisiones políticas en el campo de la educación? De he-*

cho, ellos no han sido mencionados como protagonistas cuando nos has relatado cómo se gestaron las importantes reformas educativas de los años en que fuiste técnico del Ministerio de Educación.

□ El Colectivo Lorenzo Luzuriaga es fundamentalmente un foro abierto —lo que explica que esté en continua renovación porque entran y salen constantemente personas nuevas— en el que se ponen en común la experiencia y el pensamiento de los diversos participantes, siempre en torno a un seminario sobre un problema principal, que termina normalmente con un documento de análisis y de propuesta del colectivo. Estos documentos se remiten después a una pluralidad de asociaciones docentes, sindicatos de profesores, organizaciones de padres y madres de alumnos, fuerzas sociales y partidos políticos, además de publicarlos también en la página web del colectivo. Posteriormente, los seminarios, con las ponencias de los conferenciantes y los documentos fruto del debate del propio colectivo, se han publicado como libro, una vez en la editorial Biblioteca Nueva, otras en Wolster Kluwer. Finalmente, mi participación ha sido la de un miembro más que trata de aportar su experiencia ministerial y sus conocimientos universitarios.

La segunda cuestión es más difícil de contestar. En los años noventa del último siglo, concretamente en 1995, Tyack y Cuban publicaron otro importante libro, *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform*,¹⁷ en el que pusieron de relieve cómo las reformas no alcanzan todos los objetivos porque tropiezan con lo que estos autores denominaron la «gramática de la escuela», término que hizo fortuna. Del mismo modo que la gramática ordena las oraciones con una lógica interna, la escuela estaría presidida por su propia lógica, la que organiza el trabajo en el aula, fruto de la experiencia acumulada de los docentes —la práctica escolar—, que es inmune a las «reformas desde arriba», de forma que éstas solo afectan a la parte superficial de la escuela. La verdad es que la experiencia de los docentes, en los diversos niveles educativos, no suele ser tenida en cuenta por los gobiernos en las reformas escolares (ni tampoco la historia de las reformas escolares, cometiéndose una y otra vez los mismos o parecidos errores). De hecho, yo, que he vivido algunas

¹⁷ D. Tyack y L. Cuban, *Tinkering toward Utopia. A Century of Public School Reform* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1997). Hay traducción en castellano: D. Tyack y L. Cuban, *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001).

reformas escolares desde dentro y también la experiencia universitaria del día a día, he podido comprobar cómo cambia la perspectiva según se encuentre uno a un lado u otro de la mesa. Confieso, sin embargo, que no conozco ningún trabajo (lo que no quiere decir que no exista) que trate esta cuestión de las reformas escolares desde ambos lados de la mesa en los diversos países que han acometido reformas escolares importantes en el último siglo.

■ *Has intervenido también en diversos intentos habidos en el seno de la comunidad escolar encaminadas a lograr un Pacto de Estado para la educación en España. ¿Qué puedes decirnos sobre estos intentos fallidos?*

□ Como todo el mundo sabe, esta es una historia, hasta ahora, de frustraciones sin par. Fui llamado a participar a título personal en el primer intento de pacto por la educación que dieciocho organizaciones —asociaciones de padres y madres, organizaciones de la enseñanza pública y privada, asociaciones y sindicatos docentes— intentaron en 1997 bajo el patrocinio de la Fundación Encuentro. El objetivo era llegar a un acuerdo de la sociedad civil que pudiera ser la base de un consenso político para que los gobiernos, fueran del signo que fueran, consideraran la educación como «una cuestión de

la máxima prioridad» y, en consecuencia, «objeto de una política de Estado». El acuerdo «civil» se alcanzó aunque con muchas dificultades y con muchas reservas, incorporadas éstas a diversos anexos al documento que se firmó —*Declaración conjunta sobre la educación*—. La Declaración fue remitida a la ministra de Educación, Esperanza Aguirre, con objeto de que pudiera ser debatida en el Parlamento. Finalmente, el documento se remitió al Senado, lo presentamos allí varios de los firmantes y... eso fue todo.

La segunda oportunidad surgió en 2004, esta vez en el seno del Consejo Escolar del Estado. Ahora cambió el formato. Las organizaciones más representativas decidieron entablar un debate entre ellas para, de nuevo, intentar un consenso social antes de que el Gobierno, socialista ahora, acabara de redactar el anteproyecto de una nueva ley de Educación. La diferencia con la Declaración de 1997 estribaba en que, desde el punto de vista de la dinámica del diálogo, se nombraron dos mediadores —yo fui uno de ellos— que contribuyeran a limar diferencias y acercar propuestas entre las organizaciones que representaban la izquierda y la derecha sociales. Pero lo más sustancial fue que el debate se centró sobre los problemas más acuciantes de la educación y las

propuestas de soluciones. Se deliberó durante todo el invierno de 2004-2005 en larguísimas sesiones, pero cuando estaba todo a punto para la firma de lo que se llamó *Pacto social por la educación*, las organizaciones de padres se retiraron del pacto. La primera en hacerlo fue la asociación laica —la CEAPA—, que estuvo desde el inicio en la larga negociación de aquel invierno. Aunque su junta directiva apoyó incansablemente el pacto, al someter el documento final a la Asamblea, la propuesta fue derrotada por un pequeño número de votos; la organización católica —la CONCAPA— se retiró a continuación. Nueva frustración, pues.

Por último, habría que reseñar el tercer intento de pacto, el del ministro del Gobierno socialista, Ángel Gabilondo, en el bienio 2009-2010, un intento en el que yo no intervine pero que seguí con mucha atención. Como es sabido, estuvo a punto de firmarse. Lamentablemente, el Partido Popular consideró que, a la vista de sus expectativas electorales, cumplidas con creces después, no le interesaba el consenso político sobre la educación. A cambio, tenemos ahora una nueva ley orgánica de Educación —la LOMCE, aprobada en 2013— que es, ¡qué desatino!, la octava ley escolar que en la democracia incide de nuevo en la reforma de la educación primaria, la secun-

daria y la formación profesional. Todo ello es fruto de un conflicto que venimos arrastrando desde los inicios de la democracia. Un conflicto no solo de intereses, que también, sino, sobre todo, entre concepciones diferentes de la educación. Se ha dicho, yo creo que con razón, que los conflictos de intereses son siempre a corto plazo, pero los conflictos de visiones dominan la historia. Es verdad, muchos estamos dispuestos a luchar por nuestra visión del mundo, de la educación en este caso, pero pocos estamos resueltos a reflexionar sobre ella. En mi opinión, la estabilidad del sistema educativo, la fecundidad de las reformas escolares —solo posibles si se mantienen al menos a corto y medio plazo—, la mejora de la educación en definitiva, solo será factible si llegamos a alcanzar un Pacto de Estado. Creo que las diversas concepciones, basadas en una lectura absoluta de los principios de igualdad y de libertad aplicados a la educación, harán imposible la mejora efectiva del sistema, que solo lograremos pactando políticas que puedan ser sostenidas por los diversos gobiernos que se sucedan. La experiencia de estos años y la experiencia histórica de otros países nos indican que ninguna de esas dos visiones tiene fuerza para imponerse la una a la otra. Atemperar las políticas a la necesidad puede y debe encaminarnos hacia

un Pacto de Estado. Otros países lo alcanzaron en circunstancias similares o más difíciles incluso. Pienso, por ejemplo, en la «guerra escolar» sufrida en Bélgica que se remonta a finales del siglo XIX, y que tuvo su máximo momento de tensión en la década de los años cincuenta del siglo XX como consecuencia del enfrentamiento entre visiones de la educación radicalmente opuestas. No obstante, en 1958 los tres grandes partidos nacionales belgas firmaron un acuerdo básico que dio lugar a la Ley del Pacto Escolar de

1959 (posteriormente incorporada a la Constitución), pacto que más de medio siglo después se mantiene vivo en lo esencial. El Pacto de Estado en educación será posible cuando concurren dos voluntades, la voluntad de las organizaciones sociales y la voluntad de las organizaciones políticas, encaminadas ambas a lograr unos acuerdos de mínimos que permitan la estabilidad del sistema educativo y el sostenimiento de políticas dirigidas a mejorar la educación durante, al menos, el periodo de una generación. ■

SELECCIÓN DE OBRAS DE MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ

Libros:

- *Historia de la educación en España. Textos y documentos. De las Cortes de Cádiz a la revolución de 1868*, preparación de textos, notas y estudio preliminar de Manuel de Puelles Benítez (Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1979. Segunda edición, 1985), 526 páginas.
- *Historia de la educación en España. Textos y documentos. De la Restauración a la II República*, preparación de textos, notas y estudio preliminar de Manuel de Puelles Benítez (Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia, 1982. Segunda edición, 1989), 399 páginas.
- *Política y Administración Educativas* (Madrid: UNED, 1987), 491 páginas.
- *El Colegio Oficial de Doctores y Licenciados de Madrid (1899-1999). Una historia pública* (Madrid: Espasa Calpe, 2000), 337 páginas.
- *Elementos de Política de la Educación* (Madrid: UNED, 2004. Tercera edición, 2010), 474 páginas.
- *Estado y educación en la España liberal (1809-1857). Un sistema educativo nacional frustrado* (Barcelona-México: Pomares, 2004), 350 páginas.
- *Política y educación en la España contemporánea* (Madrid: UNED, 2004. Segunda edición, 2007), 325 páginas.

- *Modernidad, republicanismo, y democracia: una historia de la educación en España, 1898-2008* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2009), 503 páginas.
- *Educación e ideología en la España contemporánea* (Madrid: Tecnos, 2010. Quinta edición corregida y aumentada), 447 páginas. Las tres primeras ediciones, fechadas en 1980, 1986 y 1991, fueron publicadas en la editorial Labor; la cuarta y quinta, de los años 1999 y 2010, vieron la luz en la editorial Tecnos.
- *Política, Legislación y Educación* (Madrid: UNED, 2012), 362 páginas.

Artículos y capítulos de libro:

- «Revolución francesa y educación: su incidencia en la génesis del sistema educativo español», en *La Revolución francesa y sus implicaciones en la enseñanza española*, ed. G. Ossenbach y M. de Puelles (Madrid: Universidad Complutense-UNED, 1990), 65-100.
- «Secularización y enseñanza en España (1874-1917)», en *España entre dos siglos (1875-1931). Continuidad y cambio*, ed. J. L. García Delgado (Madrid: Siglo XXI, 1991), 191-212.
- «Oscilaciones de la política educativa en los últimos cincuenta años: reflexiones sobre la orientación política de la educación», *Revista Española de Pedagogía*, 192 (1992): 311-319.
- «The Influence of Political Factors on the Formation of the Spanish Educational System, 1809-1814», *Paedagogica Historica*, XXVIII (3), (1992): 485-510.
- «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», *Revista de Educación*, número extraordinario (1992): 13-31.
- «Reflexiones sobre la formación del Estado liberal y la construcción del sistema educativo liberal (1834-1857)», en *Moderantismo y educación en España. Estudios en torno a la ley Moyano*, coord. Leoncio Vega (Zamora: Instituto de Estudios Zamoranos Florián de Ocampo, 1995), 37-63.
- «History of Education in Spain», *Paedagogica Historica*, XXXII (1), (1996): 203-208.
- «La política del libro escolar en España (1813-1939)», en *Historia ilustrada del libro escolar en España. Del Antiguo Régimen a la Segunda República*, dir. Agustín Escolano (Madrid, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1997), 47-67.
- «Literacy in Spain: Research Approaches and Recent Publications», *Paedagogica Historica*, XXXIII (2), (1997): 483-508.

- «Incidencia de los factores políticos en la génesis y configuración del sistema educativo español (1809-1836)», en *Los caminos hacia la modernidad educativa en España y Portugal (1800-1975)*, eds. Agustín Escolano y Rogerio Fernandes (Zamora: Fundación Rey Afonso Enrique, 1997), 35-68.
- «Política universitaria y debate público en España (1902-1928)», en *La Universidad en el siglo XX (España e Iberoamérica)*, VV.AA. (Murcia: Sociedad Española de Historia de la Educación y Universidad de Murcia, 1998), 35-52.
- «La política del libro escolar en el franquismo y en la restauración democrática», en *Historia ilustrada del libro escolar en España. De la posguerra a la reforma educativa*, dir. Agustín Escolano (Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez, 1998), 49-71.
- «Grandeza y miseria de los liberales españoles ante la enseñanza secundaria (1834-1857)», *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 17 (1998): 53-69.
- «Les manuels scolaires dans l'Espagne contemporaine», *Histoire de l'Éducation*, 78 (1998): 109-132.
- «Los manuales escolares en la historia» (editor), *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 19 (2000).
- «Política escolar y debate público en la España del primer tercio del siglo XX: el problema de los recursos», en *Fernando de los Ríos y su tiempo*, ed. Gregorio Cámara Villar (Granada: Universidad de Granada, 2000), 301-333.
- «La educación en la España del siglo XX: políticas, instituciones, logros y fracasos», en *Cien años de educación en España. En torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*, dir. Pedro Álvarez Lázaro (Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes/Fundación BBVA, 2001), 3-25.
- «Secularización y enseñanza en el primer tercio del siglo XX: la interpelación de Canalejas de 1908», en *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad*, ed. Dionisio Llamazares Fernández (Madrid: Universidad Carlos III/ Boletín Oficial del Estado, 2001), 191-214.
- «Estado y Educación: una relación histórica», en *La escuela pública. El papel del Estado en la educación*, coord. Aurora Ruiz (Madrid: Biblioteca Nueva, 2002), 17-48.
- «La influencia de la nueva derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004)», *Historia de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 24 (2005): 229-253.
- «Religión y escuela pública en nuestra historia; antecedentes y procesos», *Bordón*, 58 (4-5), (2006): 521-535.

- «Consenso y disenso: ¿es posible el pacto social en educación?» (editor), *Revista de Educación* 344 (2007).
- «¿Pacto de Estado?: la educación entre el consenso y el disenso», *Revista de Educación*, 344 (2007): 23-40.
- «El pacto educativo: del consenso constitucional al disenso político», en *Un consenso nacional en materia de educación*, VV. AA. (Madrid: Fundación para la Libertad/Ministerio de Cultura/Universidad Autónoma, 2009), 23-45.
- «Política de la educación y políticas educativas», en *Nuevas miradas historiográficas sobre la educación en la España de los siglos XIX y XX*, eds. Jean-Louis Guereña, Julio Ruiz Berrio y Alejandro Tiana Ferrer (Madrid: Ministerio de Educación, 2010), 41-63.
- «Francia y la construcción del sistema público de educación en España (1812-1857)», en *Francia en la educación de la España contemporánea (1808-2008)*, ed. José María Hernández Díaz (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2011), 47-62.
- «De la cátedra de bachillerato al profesorado de educación secundaria», *Participación Educativa*, número extraordinario (2011): 8-28.
- «La educación secundaria en la España democrática y su contexto: antecedentes, problemas y perspectivas», *Cadernos de Pesquisa* (Brasil), 41 (144), (2012): 712-733.
- «Reflexiones sobre la creación (y frustración) de un sistema educativo nacional (1813-1857)» *Bordón*, 65 (4), (2013): 21-32.
- «Reflections on the Politics of Education in Spain. A Problematic Discipline», *Journal of New Approaches in Educational Research*, 2 (2), (2013): 48-53.

Nota sobre los autores:

GABRIELA OSSENBACH SAUTER es catedrática de Historia de la Educación Contemporánea en el Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada, y directora del Centro de Investigación MANES de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

JOSÉ LUIS VILLALAÍN BENITO es profesor de Política Educativa en el Departamento de Historia de la Educación y Educación Comparada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).