

La crisis de la reforma educativa socialista y la contrarreforma conservadora en España

Joaquín Prats

Resumen:

Descripción del proceso de la reforma educativa en España durante la década de 1990 y primeros años de la de 2000. Se valora los objetivos del gobierno socialista y su aplicación. Se ponderan los posibles éxitos y los fracasos que ha cosechado dicha reforma. Se explica la contrarreforma que promulgó el partido conservador, una vez ganadas las elecciones de 1996, contrarreforma que ha sido paralizada por reciente acceso al gobierno, nuevamente, del Partido Socialista.

Palabras-clave:

Reforma de la enseñanza-España. Democratización de la educación. Educación-España.

Departament de Didàctica de les Ciències Socials de la Universitat de Barcelona - Espanha.
Catedrático de la Universidad de Barcelona (España). Doctor en Historia Moderna.

PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 255-278, jul./dez. 2005
<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>

Una de las aspiraciones más sentidas por la sociedad española, al inicio de la transición de la dictadura a la democracia española de finales de los años setenta y principios de los ochenta, fue la reforma del sistema educativo. Los cambios en el sistema se abordaron ya desde los inicios del periodo: los llamados “pactos de la Moncloa”, que fueron un acuerdo entre todos los partidos políticos representados en el Parlamento español, fueron un primer exponente que iniciaba el camino para homologar el sistema educativo español a los estándares europeos. En virtud de dichos pactos, los gobiernos presididos por el centrista Adolfo Suárez se comprometieron a democratizar la dirección los centros educativos (“Estatuto de Centros”) y a crear más de cuatrocientas mil plazas de Educación Básica, doscientas mil de educación preescolar, y cien mil de Educación Secundaria. También se inició una reforma de los planes de estudio (“Programas renovados”) que sólo llegó a afectar a los primeros ciclos de la Educación Básica.

En 1982, el Partido Socialista Obrero Español ganó las elecciones generales y su líder Felipe González fue nombrado presidente del gobierno del Reino de España. En el largo periodo de gobierno socialista (1982-1996) se produjeron importantes cambios en todos los órdenes de la sociedad y la política española. El Ministerio de Educación ocupado por el socialista José Antonio Maravall se propuso un ambicioso plan de reforma de la educación que se planteaba un triple reto que, según las propias palabras del ministro tenía como objetivos: la universalización de la educación gratuita y obligatoria a una franja de edad similar a la de los países europeos; hacer del sistema educativo un instrumento para neutralizar las desigualdades sociales; y, por último, promover una reforma de métodos y contenidos de programas y pedagogías capaces de mejorar los resultados de la población escolar (MARAVALL, 1984).

Estas ideas fueron el impulso central que informaron las principales leyes que intentaban dar forma jurídica a la reforma educativa impulsada por los socialistas: la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, (LOGSE). La LODE fijaba los derechos a la educación, recogidos en la Constitución, y establecía un sistema de gestión de los centros bastante insólito en la legislación europea, si hacemos excepción de los cambios que en este aspecto se legislaron en Italia durante los años setenta. Por otra parte, consolidaba una doble red de centros: una pública (escuelas e institutos) y una privada

mantenida con fondos públicos en los que se financiaba las plazas de los niños desde los seis a los catorce años y, a partir de los años noventa, de los seis a los dieciséis años.

Desde el punto de vista de la ordenación del sistema, la LOGSE fue la segunda ley que se elaboró para conseguir los objetivos antes citados. En esta nueva ley, la Educación Secundaria comprende: en primer lugar, una etapa obligatoria (ESO) para alumnos de 12 a 16 años, completando la enseñanza básica (Educación Primaria de 6 a 11 años) con enseñanzas comunes para todos los estudiantes y otorgando, a su finalización, un título de graduado que permite acceder a las etapas siguientes. En segundo lugar, dos cursos de Bachillerato, a partir de los 16 años de edad, con cuatro modalidades diferentes. Y, en tercer lugar, una formación profesional específica de grado medio para aquellos alumnos que hayan superado la ESO, y una formación profesional superior para aquellos alumnos que hubiesen superado el bachillerato.

La LOGSE incorporó cambios sustanciales que han sido motivo de polémica desde su aparición. Las más discutidas han sido, entre otras: la desaparición de las disciplinas académicas en la Educación secundaria Obligatoria (12-16 años) y su sustitución por las llamadas “áreas curriculares”; la promoción directa del alumnado de curso académico e incluso de ciclo (cada periodo de dos años académicos), tanto en educación primaria como en secundaria obligatoria, con independencia de que el estudiante haya superado satisfactoriamente todas las áreas curriculares; la prescripción por parte de la administración educativa de un sistema de programar y organizar la didáctica del profesorado ajeno a la tradición que tenían los colectivos docentes en España; la creación de una formación profesional que exige haber superado con éxito la ESO o el Bachillerato, dejando fuera de estas enseñanzas a un sector amplio de estudiantes a los que se les ofrecen unos estudios no reglados de preparación para la incorporación a la vida activa, llamados programas de garantía social, etc.

Pero la novedad más importante que incorporó la LOGSE fue la concepción del nuevo sistema en la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) como un sistema no selectivo, ni competitivo. Se optó por lo que se ha venido denominando en los tratados de políticas públicas de educación como “educación comprensiva”. De una manera, quizá algo simplista, se puede definir este concepto como un sistema que pretende enseñar las mismas cosas, con los mismos objetivos, a todos los alumnos,

en las mismas clases. En este sentido, la ESO se conforma mucho más como una prolongación de la educación Primaria (o Básica), que como un estudio con perfil propio y diferenciado de otras etapas educativas.

Los éxitos de la Reforma

La reforma del sistema educativo, vista unos pocos años después, ha sido una de las operaciones sociales, políticas y culturales más interesantes y trascendentales de la democracia española. Como toda gran transformación social son muchas las luces y también sombras que se pueden detectar en ella. Puede afirmarse que después de veinticinco años de democracia en España, nunca había existido una situación mejor que la actual en el terreno educativo. El sistema democrático ha significado para la educación la etapa más dorada que jamás ha existido (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, 2000).

Hago esta afirmación para que no se vea en las críticas que se expresarán en este artículo la existencia del más mínimo elemento de nostalgia de tiempos pasados. La comparación actual del sistema educativo español no debe hacerse con la situación del sistema educativo en otras épocas, sino con las expectativas y objetivos que se propuso la mencionada Reforma impulsada por los socialistas. Es cierto que son muchos los problemas que se deben solucionar y trascendentes los objetivos que deben ser, todavía, alcanzados, pero la Reforma ya ha sido, y está siendo, un evidente éxito. Citaré algunos elementos que considero grandes avances en educación española:

En primer lugar, se ha producido una histórica expansión de la oferta educativa en todos los niveles del sistema, lo que ha significado doblar las plazas de enseñanza superior, escolarizar al cien por cien de los niños y jóvenes de 6 a 16 años, y ofrecer plazas para todos que lo soliciten en la educación infantil de 3 a 6 años. Aquí debe hacerse mención como un importante logro la concepción de etapa educativa que tiene la educación Infantil.

En segundo lugar, la institución del concepto de Comunidad educativa en el seno de cada centro docente. Esta idea, inspirada en el famoso “*Decreto Delegati*” italiano, ha sido una auténtica aportación en el marco de los sistemas educativos occidentales. Otra cosa distinta es el camino que se ha elegido para hacer realidad la participación eficaz y constructiva de cada uno de los estamentos de la comunidad escolar. Según mi opinión, no se

ha sido capaz de articular de manera adecuada los niveles y grados de participación de cada sector. En muchos casos, se ha magnificado una determinada versión del contenido del concepto de participación en perjuicio de otros elementos también importantes para el funcionamiento del sistema, como son, por ejemplo, la profesionalización de la función directiva, la eficacia de la gestión, la mejor organización de los centros públicos, la distinción entre control, gestión y dirección, etc.

En tercer lugar, se han producido evidentes avances en el camino hacia una progresiva descentralización del estado español. Para ello, se han establecido muchos procedimientos nuevos en nuestra historia educativa, tanto en la propia ordenación del sistema, como en la estructura de toma de decisiones fundamentales.

En cuarto lugar, se ha producido una decidida y potente acción en pro de los sectores escolares con más dificultades: me refiero al tratamiento de los alumnos de educación especial, tradicionalmente marginados del derecho a la educación. Pese a muchos problemas técnicos sobre las ventajas y los límites de la llamada integración, creo que se puede afirmar que en este tema se ha avanzado mucho.

En quinto lugar, la incorporación a la estructura del sistema de elementos de calidad: formación permanente del profesorado, creación de servicios de orientación en los centros de secundaria etc. Si bien es cierto que estos elementos están definidos y exigidos en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), su cumplimiento no está garantizado ni está bien valorado por amplios sectores de los docentes, pero debe señalarse que, pese a todo, los cambios en su definición y en la propia realidad pueden ser considerados un paso importante.

En sexto lugar, dentro de las luces de la Reforma, hay que incluir la incorporación al sistema, y su consiguiente dignificación, de las enseñanzas tradicionalmente marginadas como son la educación artística y musical.

Por último, y desde un punto de vista laboral, la Reforma provocó a principios de los años noventa, mejoras significativas de los niveles retributivos del profesorado, a pesar de que en los últimos años la tendencia no ha continuado y los salarios no han crecido de la misma forma que el coste de la vida (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, 2000, p. 49).

Pero esta valoración tan positiva no impide el deber de todo profesional preocupado por la educación de su país a ser crítico con la marcha del sistema que ha propiciado la Reforma. Es exigible un deber

moral y político de reflexionar públicamente sobre los puntos débiles que todavía tiene este proceso con la clara voluntad de mejorarlo¹.

¿Se han alcanzado los principales objetivos de la reforma?

Todas las leyes que constituyen el núcleo de la reforma² del sistema se promulgaron por iniciativa de los gobiernos socialistas. Por esta razón, y según mi punto de vista, recogen los principios que forman una visión progresista de la educación y que son, sin duda, los puntos más importantes que deben orientar un cambio progresista. Son, también, estos principios los que deben servir de criterio para evaluar el mayor o menor éxito que ha tenido el proceso de reforma llevado a cabo en la últimas dos décadas.

Los objetivos que inspiraron las medidas normativas que se han venido adoptando en los quince años que duró la fase legislativa de la Reforma son los siguientes:

- **En primer lugar**, el sistema educativo debería garantizar el principio de igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos y ciudadanas. Ello implica, no solamente que todo ciudadano o ciudadana debe alcanzar una instrucción y una educación básica y suficiente para defenderse en la vida y ejercer como ciudadano libre y con criterio, sino también que la promoción de las élites sociales (en todos los campos) se debe realizar con independencia del origen cultural y la condición social de cada cual.
- **En segundo lugar**, el sistema educativo debe ser un elemento importante para propiciar la cohesión social, cohesión que supone la coordinación de intereses y el compartir objetivos fundamentales entre los diversos grupos sociales.
- **En tercer lugar**, el sistema educativo, en relación con la profundización de la idea de solidaridad, debe tratar de manera desigual al que es desigual, o dicho de otra forma, el sistema deberá compensar con todo tipo de medidas y recursos las desigualdades culturales, sociales o personales, para que todos tengan la posibilidad de progresar en su educación y en su instrucción.
- **Por último**, que el sistema ha de ser, por sí mismo, una pieza clave de progreso social; debe preparar a los estudiantes para poder realizar una transición positiva y con posibilidades al mundo del trabajo y la producción.

La consecución de estos objetivos son los que pueden, a mi juicio, determinar las diferencias entre una política progresista frente a otra conservadora. ¿Pero la Reforma que diseñaron los gobiernos socialistas ha conseguido o está consiguiendo todos estos objetivos? Como es evidente no existe una respuesta simple que se limite a un sí o un no. Aunque, como he señalado anteriormente, la Reforma, globalmente, puede ser valorada como exitosa, aunque hay indicadores que hacen temer que en alguno de los aspectos fundamentales citados no se ha acertado plenamente. Se puede afirmar, por ejemplo, que el sistema de conciertos con los centros privados, que fue considerado una pieza fundamental de la viabilidad del sistema, ha provocado un efecto perverso en la medida que ha beneficiado las tradicionales reivindicaciones de los sectores más conservadores de la educación, históricamente partidarios de una enseñanza clasista, sin ofrecer contrapartidas para conseguir un sistema que garantice las finalidades que acabo de apuntar. Al tiempo que, el diseño de la financiación del sistema y, sobre todo, los graves errores en ordenación y organización escolar han perjudicado sensiblemente a la red pública, mejor dotada, en principio, para realizar una reforma educativa avanzada.

Estos aspectos son aún más evidentes en la etapa secundaria de la educación obligatoria. Hay datos, como las tendencias de matriculación en centros de educación secundaria (públicos o privados concertados), que avalan esta idea. Investigaciones recientes confirman que frente a la gran diversidad de alumnado de los centros públicos, los privados solamente recogen alumnos procedentes de capas sociales medias, medias altas, o altas. Los centros privados concertados, pese a estar financiados con fondos públicos, tan solo recogen un 13% de las clases bajas que acuden en un 87% a los centros públicos. Las políticas de estos centros concertados en relación a la admisión o al despido de alumnado (sutiles, y en ocasiones de dudosa legalidad) han conseguido hacer recaer en los centros públicos la responsabilidad de escolarizar a la mayor parte de un amplio sector de la tipología de alumnado que, antes de la aplicación de la LOGSE, abandonaban el sistema educativo. Por esta razón, y otras, es lógico que los niveles de fracaso en los institutos sean mayores. Los últimos estudios realizados sobre resultados de instrucción, están ofreciendo casi un punto más de media al alumnado de los centros concertados respecto a los de los centros públicos. Además, los centros públicos tienen algunas dificultades

añadidas que se desprenden de la deficiente organización de la red pública: poca potenciación de la función directiva, escasa autonomía organizativa y pedagógica, falta de estímulos al profesorado, etc

Se ha producido, y se está produciendo, un proceso de selección social que afecta de manera determinante en los resultados educativos. Creo que se puede afirmar que, el propio diseño del sistema (que desprecia implícitamente la instrucción y mata la innovación educativa con un inválido diseño didáctico) ha provocado en amplias zonas suburbanas (y no suburbanas) que exista una doble red de centros (sobre todo de Educación Secundaria): una más asistencial a la que acude un alumnado muy variado, aunque con una presencia mucho mayor de los estudiantes que, por origen social y cultural, tienen menos posibilidades de éxito escolar, y otra red en manos de la iniciativa privada, que se financia con fondos públicos, a la que acuden las clases medias, las medias altas y, en lugares como Catalunya, también las altas. Si a esta tendencia del propio sistema le sumamos las políticas educativas que han aplicado los gobiernos de los partidos de derecha o centro derecha (PP, CIU, CC o PNV) se puede concluir que la tendencia que ha seguido la Reforma ha favorecido, de manera evidente, al sector privado, y no ha ayudado a superar de la crisis que ha provocado la aplicación de la LOGSE en el sector público.

Es posible afirmar que los principios de igualdad de oportunidades, de favorecimiento de la cohesión social, y de compensación de la desigualdad no han sido precisamente un éxito. No se han alcanzado plenamente los objetivos que expresaban las leyes citadas. Y, desde mi punto de vista, lo que es peor, con leyes socialistas y las que prevé promulgar el gobierno del Partido Popular, podríamos llegar a tener uno de los sistemas educativos más reaccionarios y clasistas de toda la Unión europea³.

Debemos, pues, repetir la pregunta, ¿es posible, pues, conseguir que tengan éxito los principios que informaban la reforma del sistema educativo, sobre todo aquellos que hacen referencia a la igualdad de oportunidades en educación para todos los ciudadanos y ciudadanas, con independencia de la condición social, económica o cultural? En el tiempo presente es cada día más difícil pero hay que poner los medios para evitar la tendencia a la dualización del sistema. Un primer paso es, sin duda, una reflexión autocrítica y general de los grupos políticos progresistas y de los sectores de la comunidad educativa que defendemos una educación basada en los principios de la socialdemocracia avanzada.

Es una gran responsabilidad de los sectores progresistas el no haber sabido reaccionar a tiempo ante este rumbo negativo que, en algunos aspectos, han tomado los caminos de la Reforma. Uno de los elementos que más ha impedido una reacción a tiempo ha sido el confundir Reforma con la aplicación de modelos didácticos o sistemas psicopedagógicos. La cuestión sobre el empleo de unos u otros modelos pedagógicos es un debate interesante en el mundo profesional y académico, pero no se puede hacer depender de las cuestiones epistemológicas ni técnicas, como en muchas ocasiones se ha hecho, el sentido más o menos progresista de la Reforma. Este desafortunado fenómeno que se ha producido en España es un hecho insólito en los países de tradición democrática.

También se han producido otros errores de aplicación del proceso de reforma del sistema. Uno de ellos es la incapacidad de incorporar con ilusión al proceso a los sectores profesionales implicados, en especial al del profesorado de educación secundaria, que es el colectivo que más esfuerzo debe realizar para integrar a su labor diaria los difíciles retos que supone el trabajo en las aulas, en especial en la etapa obligatoria de la Secundaria. Si a ello le sumamos la exigencia de aplicar un determinado modelo de toma de decisiones curriculares que complica, innecesariamente, la programación didáctica de los centros y que no ha partido de la tradición pedagógica y la cultura profesional de nuestros docentes, podemos decir que las soluciones que proponía la LOGSE para los principales problemas didácticos (diversidad, asunción competencias y conocimientos, criterios de promoción etc) no se han ajustado a las exigencias que impone la realidad.

Problemas en la aplicación del modelo curricular

Son cuatro los problemas más destacados que encontramos en la aplicación en el sistema de toma de decisiones curriculares que, desde mi punto de vista, se producen, sobre todo en el orden práctico, a la hora de aplicar el modelo curricular oficial. Puede decirse, de manera rotunda, que el modelo curricular que proponía la LOGSE no ha sido aceptado, en la práctica, por la mayoría del profesorado⁴, en especial el de Educación Secundaria, y, entre muchas otras, por las siguientes causas:

En primer lugar, siendo un sistema al que no se le puede reprochar incoherencia y que incluso ha sido calificado de brillante en algunos foros académicos, supone una visión que, tal como está formulada, no deja de

estar muy alejada de nuestra tradición escolar. Si la educación es parte de la cultura país, las propuestas que se hacen no forman parte de nuestra cultura pedagógica, lo que no quiere decir que lo que se propone sea peor o no pueda superar lo que hay. Pero lo cierto es que nuestro tradicional sistema educativo es más reglamentista y, al tiempo, mucho más descontrolado, lo que ha producido muchas e interesantes aportaciones de los grupos de profesorado que han podido actuar con una gran libertad. Sin estar explicitados, gran parte de los fines, los valores sociales que se transmiten por el sistema educativo y, sobre todo, el relativo consenso sobre lo que se debía enseñar suplían, en gran parte, muchos de los elementos que hoy se pide que se expliciten.

En la frase que, desgraciadamente, hemos escuchado en ocasiones: “el profesorado debe formarse urgentemente, ya que no está preparado suficientemente para afrontar la reforma” se encierra ya el fracaso de la propuesta que se lanza, sobre todo si tenemos en cuenta la aceptable preparación de la mayoría de los docentes, que se puede comprobar en cualquier estudio de sociología educativa o de educación comparada. El problema no es ni está siendo del profesorado, sino de quién se ha dirigido a él como dogmático poseedor de la verdad pedagógica. Por lo tanto, el primer problema surge como consecuencia de haber propuesto un modelo que no proviene de la natural y estimulada evolución de nuestra cultura pedagógica, y que recoge mal, y de manera pedante, los avances que, en la práctica, habíamos realizado numerosos grupos de renovación pedagógica, muy comprometidos con la innovación didáctica.

Un segundo problema es la contradicción que se produce entre una presentación del currículum como un modelo muy abierto — evidentemente sobre el papel lo es mucho más que los tradicionales cuestionarios oficiales — y la realidad de la práctica diaria. El currículum semiabierto puede permitir, al menos en teoría, una paulatina evolución de los contenidos sin necesidad de tener que acudir, como era tradicional, a las periódicas reformas de los programas escolares y ello, porque otorga una gran libertad al profesorado a la hora de programar. Este hecho permite, al menos en teoría, un cambio progresivo e interno de las programaciones en función, entre otras causas, de la evolución progresiva de los saberes científicos, sociales y culturales.

Pero, en la realidad, el modelo curricular es, en algunos aspectos, muy cerrado. Las razones son varias: en primer lugar, está muy orientado, tanto en la tendencia psicopedagógica por la que opta — la constructivista — ,

como en otros aspectos que, como mínimo, resultan muy discutibles. Me estoy refiriendo a una perceptible, aunque no explícita, desatención por lo que acostumbramos a llamar conocimientos, en razón de la orientación básicamente funcional de los aprendizajes, y a una casi forzada orientación de ciertas estrategias didácticas, que no pueden, ni ser impuestas, ni sirve para nada el hacerlo.

Las administraciones, ante el temor de no ser obedecidas en sus prescripciones, han establecido sistemas de control a través de estadillos, formularios o peticiones de oficio que convierten los proyectos educativos de los centros en una especie de ejercicio nominalista que dificultan y, en ocasiones, entorpecen un tipo de renovación didáctica más interesante, aunque probablemente menos formalizada. A ello hay que sumar algunas políticas de la administración central (recuérdese el cambio de currículos realizados recientemente), y de las administraciones autonómicas que ha llevado el grado de prescripción curricular a extremos que pueden ser considerados claramente como pertenecientes al segundo nivel de concreción por lo que una parte importante de decisión, competencia de los centros (segundo y tercer nivel), es hurtado por la administración educativa. Por todo ello, puede afirmarse que, en la práctica, el carácter del currículo se convierte en un instrumento muy cerrado en lo que más valora el profesorado: ejercitar su propio criterio educativo y didáctico. Ello provoca, como siempre ocurre en un sistema educativo bastante descontrolado, que existan dos realidades: la oficial, que sirve para llenar los formularios y plantillas, y la cotidiana, que es la que configura la acción docente y que se configura al margen de lo que se prescribe, independientemente que se tengan en cuenta elementos sueltos o se acepten ideas que están promovidas por la normativa o por las orientaciones oficiales⁵.

En tercer lugar, el carácter integral de la decisión curricular en el seno de los centros debería afectar, si se llevase a su último extremo, no sólo a cuestiones didácticas, sino también organizativas. El modelo entra aquí en clara confrontación con la actual realidad de los centros, de los públicos, por unas razones, y de los privados, por otras. Los niveles de coordinación en el seno de los departamentos didácticos, entre los distintos departamentos, en el claustro de profesores y en el consejo escolar, no acostumbra a ser de tal intensidad y grado de reflexión común suficiente para tomar las decisiones que competen a los niveles de concreción curricular que le son competencia. Para poder determinar el ingenioso edificio es una condición

necesaria un nivel de coherencia y de discusión pedagógica que no es frecuente en la mayoría de los centros. En los privados la dificultad radica en que la estructura más jerarquizada de la organización profesoral puede dificultar la participación comprometida e implicación voluntaria de muchos de los docentes de los respectivos claustros.

En otro orden de cosas, la necesidad que tradicionalmente tiene la administración (administraciones ahora) de controlar organizativamente los centros, produce unos estándares normativos que chocan con una organización que exigiría un hipotético Plan Curricular de Centro muy personalizado. Se han dado algunos pasos de cara a la autonomía de los centros, pero, como siempre, este tipo de cuestiones no son tan sólo tema de ordenación y norma, sino de evolución de la propia cultura pedagógica de la comunidad escolar. Por ello podemos afirmar que se está produciendo una clara inadecuación de las estructuras y tradiciones organizativas de los centros para el tipo de toma de decisiones que exige el diseño de los currícula tal como están pensadas las prescripciones curriculares de la administración.

A lo dicho se añade el que, la terminología que llegó con la propuesta curricular, parece producir un cierto rechazo y disgusto a sectores amplios del profesorado, en especial de Educación Secundaria (PASTOR, 2002). Esta cuestión no ha contribuido en nada a propiciar una entusiasta y comprometida aplicación, por parte del profesorado, del nuevo modelo curricular. Dicho de otro modo: independientemente del contenido que encierran algunos de los términos que se vienen empleando, el metalenguaje — desde la óptica de los destinatarios parece que se ve de esta manera — que se ha creado es, desde mi punto de vista, un valladar nada despreciable para lograr aceptación y complicidad. En algunos casos, se han importado (o inventado) términos para poder definir acciones o lugares educativos que ya existían en la realidad, probablemente mal definidas con las palabras que las describían, pero que servían con mayor eficacia el objetivo comunicativo entre los docentes.

¿Qué está ocurriendo referente a la toma de decisiones curriculares? Se ha producido que los documentos que deben presentar los centros no reflejan la realidad y que suelen ser elaborados a requerimiento de la administración. La actuación práctica del profesorado responde más a su manera habitual de impartir las clases que a las ritualidades que promueve

la literatura que acompaña al currículo oficial. La Reforma le ha provocado algunas perplejidades y, en el mejor de los casos, le ha hecho replantearse algunas cuestiones que han hecho evolucionar su práctica. En este sentido ha actuado como un cierto revulsivo ideológico. Desgraciadamente, muchos buenos y experimentados profesores y profesoras han reaccionado negativamente ante la “doctrina oficial” ya que la consideran ofensiva a su probado buen hacer. La reforma curricular esta pensada por personas que no conocen la tradición de las aulas: no era necesario llenar de nombres y ritos para iniciados las prácticas renovadoras que, habitualmente se venían haciendo en los institutos y en las escuelas. Otros, quizá los que han participado en algunas estructuras de formación o de experimentación de la reforma, creen que el nuevo modelo curricular les ha aportado elementos positivos en su acción docente.

¿Cuáles son las causas de los principales problemas con los que nos encontramos actualmente?

Para sintetizar, referiré los que considero los principales problemas del sistema educativo español, algunos de los cuales se deducen de los análisis realizados en los apartados anteriores⁶.

Uno de evidente, desde el punto de vista interno del sistema educativo, es el fuerte crecimiento cuantitativo y cualitativo de este mismo sistema en los últimos quince años. Este fuerte crecimiento es consecuencia de las reformas diseñadas en el año 1980 y principios del 1990, que supusieron, de hecho, un aumento espectacular de la población escolarizada, gracias a la obligatoriedad y gratuidad de la franja de edad entre los 6 y 16 años, aunque en la práctica el sistema se tragó no sólo este tramo de edades, sino también, con estas mismas condiciones, a toda la población de entre 3 a 6 años y, en gran parte a la de 17 y 18 años.

El aumento rápido y numeroso de estudiantes se vio acompañado por una notable ampliación de los objetivos educativos del sistema. El crecimiento tenía que suponer en pocos años el correspondiente incremento y mejora de los equipamientos escolares, pero, aunque se ha hecho un gran esfuerzo, éste es un objetivo todavía no alcanzado. Desde el punto de vista del funcionamiento, se han producido graves problemas de adaptación tanto de los sistemas pedagógicos como de los sistemas de organización de los centros escolares.

Por otro lado, la necesidad de una transformación importante de la labor docente, no ha sido entendida por amplios colectivos de profesores y profesoras. Hasta la fecha, ni las normas básicas de ordenación y de funcionamiento, ni las políticas de las administraciones competentes, se pueden valorar como las más adecuadas para responder a las exigencias que pedía el crecimiento cuantitativo y cualitativo del sistema educativo.

Paralelamente al aumento del sistema, en los últimos años hemos vivido unos cambios sociales y culturales que pedían también una adaptación y modernización del sistema. Se trata de cambios sociológicos, que afectan a la vida de los jóvenes y de sus familias, cambios tecnológicos, que modifican los sistemas de información y comunicación debido a la expansión cada vez más acelerada de las nuevas tecnologías, cambios en la concepción del conocimiento y en la manera de transmitirlo, etc.

Finalmente, la no siempre acertada política de las administraciones competentes y el fracaso de las soluciones pedagógicas impulsadas por los gobiernos central y autonómicos a lo largo de todo este complicado proceso de adaptación, han hecho que el sistema educativo continúe sufriendo una crisis de crecimiento, que se traduce en graves problemas que afectan su propia estructura y su funcionamiento.

Además de otros problemas que se podrían formular en un análisis más exhaustivo, hemos focalizado en los seis problemas que considero más relevantes:

·El primer problema detectado es que los escolares de primaria y secundaria tienen un bajo nivel de instrucción y de educación en los aspectos fundamentales.

Tenemos muchos datos del conjunto catalán en relación con los estándares europeos, con los datos que nos ofrece la OCDE o con dictámenes especializados como el informe de Pisa. Según todos los datos más fiables, España se encuentra situada en la banda baja por lo que se refiere a las principales competencias y a los niveles instructivos. En el conjunto de los escolares, las búsquedas más especializadas y concretas nos reflejan que el peor nivel se da en los centros educativos que pertenecen a la red pública. Cuando se han realizado estudios singulares de centros concretos, los institutos y colegios públicos de las zonas suburbanas de las grandes ciudades obtienen una puntuación todavía más baja y, en determinados casos, alarmante.

•En segundo lugar, se está produciendo un acelerado proceso de dualización del sistema educativo.

Por un lado una red pública, con una presencia de un 78% de estudiantes de familias de clase baja o muy baja, y por otro, una red privada concertada que acoge la mayoría de los escolares de clase media o alta. La segregación social del alumnado está produciendo un efecto descohesionador del sistema educativo con graves consecuencias sociales y educativas.

Son numerosos los indicadores que demuestran esta tendencia y, por ejemplo, es un hecho contrastable en las tendencias de matriculación en ciudades como Madrid, Valencia, Zaragoza y, sobre todo, en Barcelona donde la enseñanza pública ha pasado en 10 años del 55% al 30% en porcentaje de alumnos. De la misma manera que ciertos estudios evidencian la relación directa entre la matriculación y el nivel sociocultural de los estudiantes. El resultado es que baja el nivel de instrucción, se incrementa el nivel de fracaso y se condiciona la distribución del alumnado en estudios posteriores.

Pero la consecuencia más grave se produce por la aparición de un fenómeno nuevo en nuestro sistema educativo, como es la violencia y la fuerte conflictividad escolar en las zonas “calientes”, zonas que se corresponden a las que recogen los niños y jóvenes de los barrios más marginales y que coinciden con las que acogen las fuertes olas migratorias de los últimos cinco años. Es evidente que este hecho complica la trayectoria de los centros — en estos casos, siempre de la red pública — agravan los problemas de adaptación a las nuevas exigencias educativas del sistema citadas anteriormente.

•Un tercer problema que se hace cada día más patente es la insuficiencia de los centros para resolver los problemas.

Y esta insuficiencia se manifiesta, en primer lugar y de manera más patente, en los centros de la red pública. Una de las causas de esta incapacidad es su falta de autonomía de gestión, debida en gran parte al excesivo reglamentismo ejercido por las administraciones educativas. Es necesario añadir también la evidente debilidad de las estructuras de gestión y dirección de estas instituciones. Un dato bastante explícito aunque indirecto que justifica esta afirmación es el fracaso del sistema de designación de las direcciones de los centros: en los últimos tres

años (por falta de candidatos) sólo se han podido cubrir el 40% de las direcciones de los centros siguiendo el proceso ordinario, el otro 60% ha sido designado directamente por las administraciones educativas. Es un síntoma que pone de manifiesto la inestabilidad y el poco atractivo que tiene la función directiva.

Otro elemento problemático en la dirección de los centros es la falta de implicación de los padres de los alumnos, pieza clave en el modelo de gestión diseñado por la LODE. Es conveniente recordar que la participación en la elección de los representantes de padres y madres en los consejos escolares, máximo órgano de decisión de los centros, no ha sobrepasado el 10%. En muchos lugares como Cataluña no supera el 3% de participación. Esta alta abstención demuestra, en parte, el poco acierto del modelo de participación de la comunidad en los órganos de dirección y gestión de los centros escolares. Son cada día más generales las opiniones que coinciden en considerar que sería necesario repensar las formas de implicación del conjunto de la comunidad educativa en la gestión de los centros docentes, incluso del mismo modelo directivo de los institutos y de las escuelas de la red pública.

En cuarto lugar, todos los datos obtenidos demuestran la escasa actividad innovadora de los profesionales del sistema para resolver los problemas de instrucción y de educación en los centros.

Aunque podemos encontrar algunas iniciativas bastante interesantes, no existe un marco institucional adecuado para situar la innovación por delante de la actuación profesional de los docentes y de los responsables de los centros. Un amplio sector del profesorado, especialmente en secundaria, vive la profesión docente con un evidente malestar que se manifiesta, a menudo, con un número elevado de bajas laborales, jubilaciones anticipadas y otras manifestaciones más subjetivas que se hacen patentes en las reuniones de docentes.

En los archivos de las instituciones más veteranas de formación permanente y de renovación educativa se constata el espectacular descenso de movilización y de experiencias renovadoras para encontrar soluciones a los problemas escolares y de aprendizaje y para la motivación de los alumnos actuales. Y esto en un momento en que la actividad innovadora es más necesaria que nunca, dado que constituye la herramienta más importante para interrumpir la inercia de renovación y adaptación a los nuevos retos educativos.

·En quinto lugar, situamos el patente retraso que España tienen en cuestiones principales como la adaptación de la enseñanza a las nuevas exigencias económicas, sociales y laborales, en un contexto cultural cada vez más globalizado.

Podemos constatar diversos factores que influyen de manera diferente. Un primer factor es la escasa incidencia que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tienen en los centros españoles. La información con la que contamos para ilustrar esta afirmación parte de estudios en curso o sondeos en algunos centros de la zona. Los datos obtenidos nos sitúan un poco por encima de la media española, pero si consideramos que España ocupa uno de los últimos lugares de los países de la OCDE en el uso de las nuevas tecnologías en el marco escolar, la conclusión es que la escuela está en una situación muy retardada en la incorporación de los recursos y de las metodologías imprescindibles para incorporar el alumnado a los nuevos sistemas de obtención y tratamiento de información y de creación de nuevas maneras de obtención de conocimiento. Dicho de otra forma, los centros docentes españoles, con algunas notables excepciones, no han conseguido un nivel de alfabetización elemental en el uso de las nuevas tecnologías. Un segundo factor es el aprendizaje de los diferentes lenguajes, como en el caso de los idiomas extranjeros – el inglés especialmente u otros lenguajes como el matemático o el semiótico, que son absolutamente necesarios para consolidar un capital humano que sea competitivo en el entorno social y económico en el que estamos incluidos.

·En sexto lugar, constatamos los desequilibrios existentes en la oferta de formación profesional respecto al territorio y a la distribución de especialidades, así como la descoordinación entre los diferentes subsistemas de formación y de la gestión de la formación profesional respecto al entorno productivo; lo que se refleja en la existencia de unos centros poco flexibles y que no se ajustan a las necesidades del momento en el que vivimos.

Respecto a la relación oferta, territorio y economía, existe un desequilibrio territorial en el ajuste entre la oferta y la demanda, una deficiente distribución de la formación profesional y su relación con la especialización económica del entorno y también una excesiva dependencia del género con las características de cada especialidad de formación.

Que haya una diferente dependencia institucional de las formaciones profesionales regladas, de las ocupacionales y de la formación continua, provoca una falta de estructura de formación profesional que complemente las titulaciones con las de los certificados y que contemple, a la vez, la experiencia adquirida a través del trabajo, lo que desemboca en una falta de promoción de la reinserción educativa de la población adulta desde el sistema de formación profesional reglada.

Por otro lado, las deficiencias en la definición y competencias del coordinador de formación profesional, la falta de información a las empresas y a los agentes sociales de las ofertas existentes de la formación profesional, el desconocimiento generalizado de la formación profesional en el territorio, la poca participación de las empresas en los centros que imparten formación profesional y la falta de presencia de expertos entre los equipos del profesorado, repercute en la poca complicidad existente entre los sistemas formativo y productivo.

Por último, el déficit en la orientación académica y profesional en la secundaria obligatoria y en los bachilleratos, la poca incidencia en la utilización del paso de los ciclos de grado medio a los ciclos de grado superior, la poca flexibilidad en la estructura de los centros que imparten formación profesional, la mejorable calidad de las prácticas en las empresas y la indefinición existente en el modelo de centro que imparte formación profesional, conducen a un déficit de calidad en la organización, funcionamiento y resultados de la formación profesional.

Podríamos añadir a esta exposición un amplio abanico de problemas derivados de los cambios sociales y culturales que se están produciendo en los últimos años: cambios en las estructuras familiares y en la implicación de los padres en la educación de sus hijos; cambios de los valores, dejando atrás algunos de los que tradicionalmente sustentaban el funcionamiento del sistema educativo (esfuerzo, éxito escolar igual a promoción social, reconocimiento social de la autoridad de los educadores, etc.).

Si a estos fenómenos internos sumamos los efectos de la inmigración, tanto del Este de Europa como de otros continentes, nos encontramos con centros (casi siempre públicos) con una problemática

pedagógica, y muy a menudo también social, que requiere una gran complejidad en la búsqueda de soluciones. La nueva sociedad multicultural, que se está construyendo en nuestro ámbito territorial, comporta dificultades de cohesión e integración que se expresan de manera evidente en los centros en los que se da esta diversidad en el alumnado⁷.

Cada vez es más evidente que el sistema educativo (los centros educativos) no pueden abordar solos la solución a estos problemas; cada vez es más necesario la creación de sistemas de educación “en red”, que supongan la implicación de otras instituciones y entidades sociales en la labor educadora, que debería estar liderada por los centros educativos, debidamente coordinados. Finalmente, y en otro sentido general, esta educación “en red” tendría que resolver los actuales problemas de comunicación entre el entorno socioeconómico y los mismos centros.

La contrarreforma conservadora (2000-2004)

Ante estos problemas, ¿qué han hecho el gobierno español en los últimos años? Desde el 1996 en que el Partido Popular – PP, (centro-derecha) ganó las elecciones y accedió al gobierno de España, se inició una agresiva política educativa consistente en forzar una vuelta a la situación anterior y un favorecimiento declarado al sector de la enseñanza privada financiada por las administraciones públicas.

Las razones que argumentaba el gobierno conservador para iniciar esta política era la abierta y publica desprestigio de la reforma socialista. El principal factor que hacía posible mantener los argumentos del gobierno era la constatación del malestar docente que, en los sectores secundarios de la escuela pública, criticaban abiertamente la situación por las causas que ya hemos explicado anteriormente. Todo esto dejaba las manos libres al Ministerio de Educación para iniciar un plan contrarreformista⁸.

Con todos estos elementos: la insatisfacción amplios sectores del profesorado y el eco de estas críticas en muchos de los medios de comunicación de masas, el gobierno, presidido por José María Aznar, realizó una reforma de la Reforma. Así, en el año 2002, se promulgó una nueva ley que afecta la organización y a la ordenación del sistema educativo, además de cambiar sustancialmente los planes de estudio. Este nuevo giro del sistema educativo se ha hecho con la ley denominada: Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)

vigente en la actualidad aunque paralizada en muchos de los aspectos más discutidos tras la victoria socialista de marzo de 2004.

De hecho, las contrarreformas del PP no se pueden valorar en su aplicación ya que no se han aplicado. Una de las primeras decisiones del inesperado triunfo electoral del PSOE a las elecciones del 2004 fue parar buena parte de la aplicación de la polémica ley, que había movilizado, con importantes manifestaciones callejeras, un sector amplio del alumnado y del profesorado de izquierda.

Si convenimos que el que se ha señalado en este escrito son los principales problemas que hace falta resolver, la propuesta del Partido Popular LOCE, no parecían resolver las cuestiones fundamentales. Todo se reducía a convertir los estudios en una carrera de obstáculos y de discriminación del alumnado en la educación obligatoria: examen de revalida y división de los alumnos según niveles de conocimiento. Según el gobierno de la derecha estas medidas debían propiciar el esfuerzo del alumnado y, como consecuencia elevarían el nivel de instrucción. Una visión muy poco inteligente de la complejidad de los sistemas educativos y de la propia sociedad del conocimiento y la información (PRATS, 2002).

Con todo, posiblemente, la anulación de la promoción automática de curso, el fortalecimiento de la función directiva en los centros públicos, algunas otras medidas e incluso la implantación de pruebas finales al final del bachillerato que evalúen la madurez y los conocimientos podían ser convenientes, según como se planteara su reglamentación. Aunque no son, desde mi punto de vista, ni mucho menos, la única solución a los problemas señalados.

La Ley que se pensaba aplicar parecía desconocer los actuales problemas sociales, los contextos culturales en qué nos movemos y, sobre todo, las nuevas dinámicas de una sociedad como la española. Su principal error de planteamiento, sobre todo con respecto a los contenidos curriculares, consistía a querer volver a una situación anterior que ya no existe: el sistema educativo de los años Setenta. Y esta situación anterior se correspondía al momento en el cual en España la educación era patrimonio de una minoría de la población ya que solamente cursaban educación secundaria menos de la mitad de los jóvenes. La LOCE era (y es hasta su derogación) una ley nostálgica con el pasado que, según mi opinión, no habría resuelto los problemas apuntados.

¿Y ahora qué?

La reforma de la Reforma en la nueva situación política tiene que prever y ordenar la ejecución de políticas diversas que, sin duda, podan ser más eficaces que la prevista en la LOCE. Algunas de ellas podrían consistir a:

- Mejorar la atención a la diversidad creciente de alumnado con recursos suficientes, sobre todo con la reciente entrada de estudiantes hijos de emigrantes extra-europeos.
- Potenciar de manera decidida la innovación didáctica realizada por el profesorado, con objeto de superar la atonía profesional en qué se encuentra este colectivo, dejando atrás el fracasado modelo curricular psicologista que impuso la administración socialista.
- No concentrar en unos mismos centros los estudiantes con más dificultades; ejercer una discriminación positiva y compensatoria en recursos, en formación y en personal, a los centros que tengan más niveles de fracaso escolar, evitando caer en el error de la falacia ecológica que tan frecuentemente ha acompañado las reformas educativas en todos los países.
- Reformar los sistemas de gestión, otorgando una mayor autonomía a los centros docentes de titularidad pública.
- Investigar a fondo en las posibilidades del tratamiento de la diversidad de capacidades e intereses y diseñar posibilidades para cultivar la excelencia, especialmente entre los sectores más desfavorecidos;
- Apropiarse del concepto “cultura del esfuerzo” como un signo positivo y progresista.

Además de estas políticas, también son necesarias medidas legislativas que incidan en el terreno de ordenación (derogando el fracasado modelo curricular), en la organización interna de los centros, en la mejora de la financiación de la enseñanza pública y en otros aspectos del sistema.

Hay, una acción que es fundamental e imprescindible y que todos los gobiernos, los anteriores y los actuales han olvidado: la promoción del impulso profesional de los docentes porque se los considere, a diferencia de aquello que ha ocurrido en las últimas dos décadas, actores privilegiados para la mejora del sistema; sólo así será posible recuperar la tradición de renovación educativa que ha caracterizado al sector durante muchos años, y que será el instrumento fundamental por acertar en la solución de los problemas actuales.

Notas

- 1 Hay mucha literatura sobre la distancia de la planificación y la realización efectiva de las reformas educativas. Un ejemplo de libros en los que podemos ver estas disonancias es: Conseil de l'Europe (2000).
- 2 Otros diagnósticos parciales pueden verse en los artículos de *Revista Española de Educación Comparada* (2001, n. 7).
- 3 Un buen diagnóstico de esta situación puede verse en: *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona* (2004).
- 4 Uno de los muchos títulos que se han publicado sobre el rechazo del profesorado es el de Pastor (2002). Pero podemos encontrar más de cinco libros y un centenar de artículos que recogen el disgusto del profesorado de secundaria sobre la situación.
- 5 Una visión más detallada puede verse en Prats y Pibernat (2000).
- 6 Para redactar este apartado me he basado en lo que redactamos en: *Pla Estratègic Metropolità de Barcelona* (2004, p. 6).
- 7 La llegada de emigrantes extraeuropeos a ciertas zonas españolas ha crecido exponencialmente. Hay regiones como Madrid, Cataluña o Murcia donde ya son más del 10% los escolares que han llegado de otros países en los cinco últimos años. Datos muy significativos por etnias y países puede verse en: Instituto de la infancia y el mundo urbano (INSTITUTO DE LA INFANCIA Y EL MUNDO URBANO, 2004).
- 8 Una visión crítica de la contrarreforma del PP puede verse en: Escudero Muñoz (2002).

Referências

CONSEIL DE L'EUROPE. *Stratégies des réformes éducatives: de la conception à la réalisation*. Strasbourg: Editions du Conseil de l'Europe, 2000.

ESCUADERO MUÑOZ, J. M. *La Reforma de la Reforma ¿qué calidad para quién?* Barcelona: Ariel Social, 2002.

INSTITUTO DE LA INFANCIA Y EL MUNDO URBANO. 'La infancia i les famílies als inicis del segle XXI' *Informe 2004*, Barcelona. Disponível em: <<http://www.ciimu.org/cast/quisom/cos3.phtml>> . Acesso em: 13 jan. 2004.

MARAVALL, J. M. *La Reforma de la enseñanza*. Barcelona: Laia/Divergencias, 1984.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. *La Educación secundaria obligatoria a debate: situación actual y perspectivas*. Madrid: MEC, 2000.

PASTOR, B. *¿Qué pasa en las aulas?* crónica de un desastre. Barcelona: Editorial Planeta, 2002.

PLA ESTRATÈGIC METROPOLITÀ DE BARCELONA. *Propostes de millora de l'educació pública a secundària*. Barcelona, 2004.

PRATS, J. (Ed.). *La secundària a examen*. Barcelona: Proa/Debat, 2002.

PRATS, J.; PIBERNAT, L. La LOGSE. Una reforma de l'esquerra al servei de la dreta? *Pensament i Política*: revista de reflexió política i social, Barcelona, n. 1, primavera de 2000.

REVISTA ESPAÑOLA DE EDUCACIÓN COMPARADA, Madrid: UNED y Sociedad Española de Educación Comparada, n. 7, 2001. La educación secundaria. problemas y perspectivas Disponível em:< <http://www.sc.ehu.es/sfwseec/reec07.htm>> Acesso em: 22 fev. 2004.

A crise da reforma educacional socialista e a contra-reforma conservadora na Espanha

Resumo:

O presente artigo realiza uma descrição do processo da Reforma Educacional na Espanha durante a década de 1990 e os primeiros anos dos 2000. Se apreciam os objetivos do governo socialista e sua aplicação. Ponderam-se os possíveis êxitos e fracassos inerentes á própria reforma. Também, se explica a contra-reforma promulgada pelo partido conservador que ganhou as eleições de 1996, contra-reforma que foi suspensa devido ao recente aceso novamente ao governo do Partido Socialista.

Palavras-chave:

Reforma do ensino-Espanha. Democratização da educação. Educação-Espanha.

The crisis of socialist educational reform and the conservative counter reform in Spain

Abstract:

This paper describes the educational reform conducted in Spain during the 1990's and the first years of the 2000's. It evaluates the objectives of the Socialist government and their application. It analyses the possible successes and failures of this reform program. It then discusses the counter-reform undertaken by the conservative party, when it won the elections of 1996. This counter-reform was paralyzed when the Socialist Party was victorious once again in national elections last year.

Key words:

Educational reform-Spain. Democratization of education. Education-Spain.

Joaquín Prats
Departament de Didàctica de les Ciències Socials de
la Universitat de Barcelona - Espanha
Campus Mundet
Edifici Llevant, 1a planta
Passeig de la Vall d'Hebron, 171
08035 Barcelona
E-mail: jprats@ub.edu prats@histodidactica.com
Web personal: <http://www.ub.es/histodidactica>

Recebido em: 30/04/2004
Aprovado em: 06/06/2004