

**Referencia: Carbonell, J. (1996): “Las reformas educativas”, en: Jaume Carbonell: *La escuela: entre la utopía y la realidad*, Eumo-Octaedro, Barcelona. (cap. 10)**

## **LAS REFORMAS EDUCATIVAS**

Las reformas son sueños organizados en un mundo de sueños y, como tales, nunca se pueden materializar en la práctica.

J. MEYER

El cambio en la educación depende de lo que los profesores hagan y piensen. Es tan simple y complejo como eso.

M. FULLAN

Vosotros hacéis las leyes, que yo ya me ocuparé de los reglamentos.

NAPOLEÓN

### **¿Qué significan las reformas?**

El concepto de reforma educativa es muy amplio, tiene significados muy diferentes y se refiere tanto a ámbitos parciales como a la totalidad del sistema educativo. Todo depende, naturalmente, del contexto sociohistórico, de los intereses políticos e ideológicos de los grupos que la impulsen, de las concepciones pedagógicas, y de su alcance. Las reformas son, sobre todo, procesos de adecuación de los sistemas educativos que se producen cada cierto tiempo. Pero en los países industrializados, en los últimos años, hay una inflación de los procesos de debate, experimentación y aplicación de reformas. Parece como si viviésemos bajo un estado o síndrome permanente de reforma.

Las reformas educativas inciden, de forma más o menos intensa y explícita, en las diversas funciones sociales de la escuela: preparación para el trabajo, formación de los futuros ciudadanos, control ideológico y social, igualdad de oportunidades y selección escolar, etc. Y esta incidencia se puede plasmar en la revisión o modificación de las finalidades ideológicas y educativas; en la introducción o el refuerzo de determinados valores éticos; en la prolongación de la escolaridad obligatoria; en la reestructuración de los niveles o ciclos educativos; en un cambio de plan de estudios, con la pertinente entrada, actualización y supresión de asignaturas y contenidos; en la organización y la gestión interna del centro; en la administración centralizada o descentralizada del sistema educativo; en la concepción de la escuela como servicio público; en el control y la financiación de los centros públicos y privados; en los servicios educativos; en las medidas para mejorar la calidad de la enseñanza y para combatir el fracaso y la deserción escolares; en la concepción y la función del profesorado, como también en su formación y desarrollo profesional, y en las condiciones de trabajo; en diversos procesos de modernización, renovación e innovación pedagógica (introducción de nuevos recursos o tecnologías, metodologías, proyectos, o concepciones y estilos de enseñanza y aprendizaje)... Y muchas cosas más. Casi nunca todas estas iniciativas se producen de forma simultánea y articulada. Y esta es, precisamente, una de las grandes debilidades de las reformas.

Las reformas, por lo tanto, pueden poner el énfasis más en los aspectos externos y que afectan al conjunto social -la relación de la escuela con el mercado de trabajo o las políticas que promueven la escolarización masiva y la igualdad de oportunidades- o en los aspectos internos, relativos a la intervención docente, a las formas de enseñar y aprender, o a las relaciones educativas en el seno de la institución escolar. Por otro lado, algunas reformas se

centran en las modificaciones de la estructura y la organización de la enseñanza, mientras que otras lo hacen sobre los métodos y los contenidos. Como veremos más adelante, algunas propuestas tratan de equilibrar estos dos aspectos. Finalmente, hay que comentar mínimamente cuál es el papel del Estado en los procesos de reforma, y qué relaciones se establecen entre la reforma educativa, el cambio escolar y la innovación o renovación pedagógica.

Las reformas son un termómetro excelente para ver de qué manera el Estado reordena su poder y control sobre el sistema educativo. Así, por ejemplo, podemos darnos cuenta de si este poder lo ejerce como monopolio o bien lo comparte con otros grupos sociales; de si hay un refuerzo del centralismo o, al contrario, se produce una redistribución del poder y una tendencia hacia la descentralización, con un creciente protagonismo de las instancias regionales, autonómicas, comarcales y/o locales; de cuál es la dialéctica existente entre el proceso de intervención y el dirigismo estatal y la autonomía de los centros y del profesorado; o de cómo la Administración educativa se va convirtiendo en una máquina burocrática, cada vez más pesada, poderosa y costosa, y saturada de funciones, servicios, técnicos y expertos.

También el concepto de innovación educativa es muy polisémico, atendiendo a los referentes ideológicos, educativos y contextuales. Diferentes analistas dicen que la reforma se centra más en los cambios a gran escala de la institución escolar y del sistema educativo, mientras que las innovaciones tienen un ámbito de localización más concreto e intentan cambiar las formas y los métodos de la práctica cotidiana del aula. Para unos, la innovación se reduce a la utilización de nuevos materiales y tecnologías, sin que ello signifique modificar las concepciones educativas. Otros ponen el énfasis en la introducción de nuevas áreas del currículum, o la asocian a las medidas de calidad de la enseñanza. Otros, finalmente, consideran que la innovación significa un cambio de actitud y de estilo docente, en un sentido más cooperativo y comprometido, en una nueva concepción de la enseñanza y el aprendizaje más activa y reflexiva y en una visión de la escuela como espacio de negociación de conflictos y de diversidad cultural.

Los procesos de reforma e innovación están rodeados de ambigüedades y contradicciones, y sus efectos son difíciles de medir, al menos a corto plazo. De todas maneras, como hemos podido ver, no toda reforma significa una innovación, ni al revés. Y no toda reforma implica un proceso de mejora y cambio en la escuela. A veces todo sigue prácticamente igual y, en algunos casos, hasta implica un serio retroceso. En este último caso, se habla de contrarreforma. En las páginas que siguen utilizaremos la noción de reforma en un sentido amplio; es decir, para aludir a todos los significados parciales y globales que hemos comentado, incluyendo, también, la noción de innovación.

### **¿Por qué se hacen las reformas?**

El movimiento de reformas contemporáneo toma especial impulso a partir del final de la Primera Guerra Mundial. Las iniciativas reformistas en el campo de la educación surgen, sobre todo, después de fracasos políticos, sociales y militares, o en períodos de especial competencia económica. Pero las causas y las razones son muy diversas. Nosotros apuntamos diez, de forma muy sintética:

1. Divorcio general entre la escuela y el entorno; y desajustes más localizados entre el sistema educativo y los cambios económicos sociales, tecnológicos y culturales.
2. Revisión por parte del Estado de los mecanismos de control, regulación y cohesión social, mediante la inculcación reactualizada y retórica de los valores de igualdad, progreso, eficacia, etc.

3. Necesidad de adecuar la instrucción y la educación escolar a las transformaciones del modo de producción y a las nuevas exigencias del mercado laboral.
4. Mejorar la calidad de la enseñanza y el rendimiento escolar del alumnado, para así mejorar, también, la competencia internacional.
5. Cambios demográficos derivados de la explosión de la escolarización de masas, del descenso de natalidad, de los desequilibrios territoriales y del nuevo paisaje multiétnico.
6. La experimentación o la generalización de nuevos modelos pedagógicos, concepciones de enseñanza y aprendizaje, estrategias metodológicas y formas de selección, organización y transmisión del conocimiento escolar.
7. Presión colectiva, producto tanto del descontento general de grupos sociales como del malestar más específicamente escolar y docente.
8. Porque existe la ilusión regeneracionista y mesiánica de la educación como instrumento de progreso económico y social y de compensación de las desigualdades de oportunidades. En este sentido, la reforma educativa resulta menos peligrosa, conflictiva y costosa que otras reformas sociales que afectan la esencia del sistema capitalista. Además, la reforma educativa genera expectativas -porque se introducen, y hasta se debaten, nuevas y viejas ideas pero revestidas con un nuevo lenguaje y una sensación difusa de cambio.
9. Cambios políticos relevantes -del sistema de partidos, de gobierno y/o de ministro- que a menudo se traducen en alguna iniciativa legislativa o experimental en el terreno de la educación. A veces, se plantean nuevas reformas, o bien nuevas iniciativas reformistas dentro de la reforma.
10. El estado de crisis permanente de la escuela y de fracaso continuo de las reformas, bien sea en su diagnóstico de la realidad, en su concepción teórica o bien en la aplicación en la vida diaria de las escuelas y las aulas.

Ahora bien, así como el eslogan emblemático de las grandes reformas de los años sesenta es la igualdad de oportunidades, el de los años ochenta y noventa es la calidad de la enseñanza y la eficiencia del sistema educativo. A esta situación contribuye, sobre todo, la debilidad o la quiebra del Estado del bienestar, que obliga a la reducción del gasto público en educación y a un mayor control de los resultados escolares y de los recursos empleados. Eso se traduce, por ejemplo, en la introducción de nuevos mecanismos de evaluación externos -del alumnado, pero también de los centros y del profesorado-; en una mayor intervención del Estado en el control del currículum, de las escuelas y del profesorado -a pesar de la retórica de la descentralización y la creación de nuevos organismos de representación formal-, y cierta tendencia a la privatización, entendida no como la renuncia del papel del Estado, sino como la introducción de los modelos de organización y gestión empresarial dentro de la escuela, y como apertura del sistema educativo a nuevos agentes económicos y sociales, dejando vía libre al dios Mercado y a sus mecanismos de competitividad en el marco de las políticas neoliberales.

Respecto a los niveles educativos, es evidente que la máxima preocupación se centra en la educación secundaria, el tramo más frágil del sistema educativo, a causa de la coincidencia de diversos factores: etapa de crecimiento evolutivo especialmente conflictiva; paso de una escuela elitista a una escuela de masas; escasa tradición de renovación pedagógica; aumento significativo del número de fracasos y de deserciones escolares; mayor grado de inadaptación al currículum y a la institución escolar; momento clave de selección y segregación escolar; dificultad de articular una oferta cultural común pero con una cierta opcionalidad, etc. Por eso

muchas reformas de la educación secundaria han llevado tantos años de discusiones y experimentaciones, se aplazan indefinidamente o se estancan desde el primer momento.

Las reformas y las modalidades de la enseñanza secundaria se diferencian, sobre todo, por la existencia de una oferta académica y curricular más común o diferenciada y por el momento en que se formaliza el mecanismo de selección y diferenciación escolar -justo después de la primaria, en el transcurso de la secundaria obligatoria o al acabar esta etapa-. En el primer caso, se habla de sistemas integrados o comprensivos -también politécnicos o polivalentes-, en que hay un tronco importante de materias comunes para todo el alumnado, con una titulación única, aunque se produzcan procesos diferenciadores en función de la elección de materiales opcionales, de la agrupación por capacidades o niveles, o de otros mecanismos de selección y clasificación. Es el caso, por ejemplo, de Estados Unidos, de la antigua Unión Soviética o de las reformas comprensivas inglesa y sueca. Los sistemas segregados, por el contrario, a la salida de la enseñanza primaria ofrecen vías y titulaciones diferentes bachillerato o formación profesional, por ejemplo-, que orientan al alumnado hacia la universidad, o bien hacia una incorporación más o menos rápida al mercado de trabajo. El caso más paradigmático es el alemán.

### **¿Por qué fracasan?**

Se dice a menudo que los sistemas educativos han sabido plantearse los grandes objetivos de la reforma educativa pero que se han mostrado incapaces de llevarlos a la práctica y que no han generado el cambio escolar y la innovación educativa. Eso es una verdad a medias, ya que los problemas de aplicación de la reforma forman parte de la clasificación y la coherencia de las concepciones teóricas y globales de la reforma. Es decir, que la teoría educativa tiene mucho que ver con la práctica escolar. Ahora bien, para sistematizar mejor las razones, las explicaciones o los indicadores del fracaso de las reformas educativas, las agrupamos en los cuatro apartados siguientes, aunque están muy interrelacionados:

#### ***a) Concepción y orientación***

A menudo no se parte de un diagnóstico lo suficientemente real, global y profundo de la realidad educativa, lo cual conduce a enfoques parciales y reduccionistas de la problemática escolar. Últimamente, por ejemplo, tienen más peso los componentes psicológicos y administrativos que los pedagógicos y sociológicos. Por otro lado, existe la creencia ilusoria de que cualquier formulación prescriptiva de cambio puede aplicarse sin que se explicita de qué manera y con qué condiciones se llevará a cabo desde que sale la propuesta de los despachos ministeriales hasta que llega a la vida cotidiana del aula. La realidad demuestra que hay que tener algunas ideas muy claras sobre las finalidades o intenciones educativas de las reformas, pero que aún hay que tener muchas más a la hora de su implantación.

Hay otros factores, que contribuyen al fracaso de las reformas, como son la aplicación demasiado mimética de modelos de otros países, la falta de consenso y de adhesión y entusiasmo por parte de la comunidad educativa y del conjunto de la sociedad, y, sobre todo, la falta de autonomía y protagonismo de los sectores más directamente afectados. Así, es muy diferente impulsar una reforma para el profesorado, donde éste recibe de fuera las ideas que hay que aplicar, que hacerlo con el profesorado, donde la Administración trata de mejorar las condiciones de los centros para que aquél pueda aplicar mejor sus propias ideas.

#### ***b) Problemas específicos de la aplicación***

Algunos ya han sido señalados y tienen que ver con las estrategias para que los cambios se produzcan de manera gradual y lenta, pero de forma sólida y sin retrocesos ni demasiadas

contradicciones. Otros problemas frecuentes son los de financiación. Las reformas son muy costosas y nunca hay dinero suficiente, o no están demasiado claros los mecanismos de financiación. Además, dentro del proceso de puesta en marcha o generalización de la reforma siempre hay algún período de crisis o de recesión económica. A modo de ejemplo, hay que recordar que las tres últimas grandes reformas educativas españolas han coincidido con tres de las grandes crisis económicas internacionales -la Reforma republicana con la de 1929; la Ley General de Educación con la crisis del petróleo de 1973, y la LOGSE con la crisis mundial del Estado del bienestar de 1993. Finalmente, hay que decir que el centralismo y la rigidez del aparato burocrático administrativo es un freno para las iniciativas innovadoras y que, a menudo, el desarrollo legislativo de la reforma, mediante un montón de decretos y reglamentos, contradice sus finalidades originariamente más renovadoras.

### ***c) Resistencias institucionales y de los agentes educativos***

Todo proceso de cambio y de innovación provoca inquietud, desconfianza y malestar entre el profesorado por razones bien diferentes: porque representa romper la inercia acomodaticia del funcionariado; porque cuestiona los intereses corporativos; porque requiere un sobreesfuerzo que no es compensado con una mejora en la estructura y las condiciones del puesto de trabajo; porque obliga a un reciclaje intensivo; o porque se interrumpe una dinámica pedagógica autónoma y se impone otra desde fuera.

Por otro lado, la aceptación por parte del alumnado y de los padres y las madres de los nuevos postulados de la reforma depende mucho del grado de satisfacción respecto al centro y de su clima organizativo y de convivencia; y también de los nuevos valores, contenidos y modelos de enseñanza que tratan de introducirse. Muchas veces, éstos chocan con sus experiencias escolares vividas y con sus ideas preconcebidas sobre los conocimientos prioritarios, las formas de enseñar y aprender, las actividades fuera del aula o las relaciones entre el profesorado y el alumnado.

### ***d) La soledad de la reforma educativa***

Ya hemos dicho antes que de las reformas educativas se esperan maravillas, ya que tratan de sustituir otras reformas. Y eso es una fantasía. No es posible el paraíso educativo -aparte de alguna pequeña isla de felicidad- si no hay también una transformación global de la sociedad donde sea posible el desarrollo libre e integral de todas las personas y colectivos. Es decir, si al mismo tiempo no se producen cambios en las relaciones productivas y en la estructura laboral, si no se avanza en la calidad de vida y en la educación ética de toda la ciudadanía, si no se toman medidas enérgicas para combatir la creciente pobreza y desigualdad, si no se modifican los comportamientos racistas, agresivos y sexistas, y si no se reforma la misma Administración y se agiliza la burocracia.

## **LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL ESTADO ESPAÑOL**

Las reformas vuelven una vez y otra porque fracasan.  
L. CUBAN

El cambio hay que pensarlo globalmente, aunque se tenga que realizar de  
forma progresiva.  
J. GIMENO SACRISTÁN

Sí hiciésemos una fotografía global de todas las escuelas, colegios y universidades del mundo un día concreto de principio de los años noventa, la mayoría presentaría el mismo aspecto que tenían hace diez o veinte años. Como dicen los franceses, cuanto más cambia una cosa, más se parece a ella misma.

P. H. COOMBS

### **La Ley Moyano (1857)**

Se trata del primer intento de ordenar y regular el conjunto del sistema educativo español. La función social que cumple la primera Ley de bases o reforma educativa de cierta envergadura es el ejercicio del control político e ideológico bajo una estructura centralizada, uniformizadora y autoritaria, propia del sistema democrático raquítrico de la Restauración, y liderada por las fuerzas conservadoras. No plantea, en cambio, ninguna adecuación de la escuela a las nuevas exigencias económicas y culturales, ni a las nuevas corrientes pedagógicas innovadoras. La atmósfera oscurantista española se repliega en su tradición más conservadora, sin mirar a Europa ni a la modernidad.

El control rígido del Estado impone la castellanización del currículum y de los libros de texto en las nacionalidades del Estado español con lengua propia, y concede escasas prerrogativas legales y financieras a los ayuntamientos, los cuales han de cubrir los gastos de las escuelas. El Estado solamente comparte su poder con la Iglesia, con la que firma un pacto mediante el cual se le reconocen los derechos y privilegios seculares especiales, como también su función inspectora sobre la enseñanza y de adoctrinamiento religioso a todos los centros públicos y privados.

La Ley fija la escolaridad obligatoria de los seis a los nueve años. La escuela no era gratuita, excepto para aquellos que demostraban con un certificado del capellán y un visado del alcalde que no podían pagar. Se preveía la creación de una escuela de niños y otra de niñas por cada 500 habitantes, un centro de enseñanza secundaria en cada provincia y diez universidades. Se dibuja, por lo tanto, un sistema escolar minoritario y clasista, si tenemos en cuenta, además, que muchos preceptos de la Ley no se llegaron a cumplir.

He aquí algunas estadísticas elocuentes: en 1900, el 56% de la población de menos de diez años era analfabeta; y en 1930 no había bajado del 32,4%. En cuanto a la calidad de la enseñanza, hay que decir que se utilizaban métodos pedagógicos tradicionales y obsoletos; que la formación del profesorado era prácticamente inexistente, y su estatus económico, misérrimo, y que malvivían de los bajos salarios, el pluriempleo y los pagos de los municipios, que a menudo se atrasaban. Los edificios escolares estaban en condiciones lamentables y la ratio profesor/alumno era, en el año 1901, de 1/84, mientras que ese mismo año, en Estados Unidos era de 1/36. Todavía un último dato comparativo: el mismo 1901, en España el gasto público por habitante es de 1,38 francos, mientras que en Estados Unidos es de 14,47, en Gran Bretaña de 7,21, en Francia de 5,90 y en Italia de 6. ¡Estábamos tan lejos de Europa!

### **La reforma republicana**

La reforma educativa de la Segunda República se inscribe en un nuevo contexto político caracterizado por el impulso de una reforma democrática de gran magnitud en todos los ámbitos de la sociedad, y protagonizado por las fuerzas regeneracionistas, europeístas, liberales, socialistas y progresistas. En el campo educativo significa una ruptura radical del modelo escolar tradicional del Antiguo Régimen, con la firme voluntad de modernizar el

sistema educativo y de dignificar la escuela y el magisterio. Por eso este período fue bautizado como «la república pedagógica o de los maestros».

El aspecto más destacado es que por primera vez el Estado asume la responsabilidad esencial de la enseñanza para garantizar un tratamiento más igualitario, y, por lo tanto, desaparece la función subsidiaria en beneficio de la Iglesia. Esto se traduce, especialmente, en cinco iniciativas: impulso de la escuela pública y, por consiguiente, de la enseñanza obligatoria y gratuita; escuela unificada; separación Iglesia-Estado; descentralización, y renovación pedagógica.

Todos los grupos republicanos estaban de acuerdo en que la escuela era el mejor medio para garantizar la formación de ciudadanos libres e iguales en sus derechos. Por eso se piensa en un sistema escolar para todos donde sea posible ejercer el derecho de igualdad formal, cosa muy diferente a la supresión de las desigualdades sociales y escolares. En los tres primeros años se construyeron 14.000 escuelas, cifra elevadísima si tenemos en cuenta que en medio siglo -desde 1880 hasta 1930- sólo se crearon 8.500. El proyecto de escuela unificada, con un componente tanto pedagógico como social, que trata de garantizar la continuidad educativa entre la educación primaria y la secundaria, evitando cortes bruscos y selectivos, sólo se pudo experimentar en algún centro modelo, igual que sucedió con otras iniciativas, a causa de la brevedad de la Segunda República.

La ruptura del Estado con la Iglesia y su marginación de la vida pública y de la enseñanza tiene diversas secuencias: laicidad-aconfesionalidad de la enseñanza, con la supresión de la obligatoriedad de la enseñanza de la religión, pero aceptando la libertad religiosa, entendida como el respeto a la conciencia de los niños y del profesorado; prohibición de la enseñanza impartida por las órdenes religiosas, y disolución de la Compañía de Jesús, con la expropiación de sus bienes entre los cuales había muchas escuelas. La cuestión religiosa provocó una gran controversia y una marcada división social y política.

La descentralización del Estado concede Estatutos de Autonomía a Cataluña, Galicia y el País Vasco, a quienes el artículo 50 de la Constitución reconoce la condición de regiones autónomas y la facultad de organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, si bien la lengua castellana debe usarse también como instrumento de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria.

En cuanto a los planes de estudio, los contenidos tradicionales se abren a nuevos conocimientos y a las corrientes científicas y culturales europeas. Se intenta promover una metodología activa de la enseñanza, inspirada en los principios de la Escuela Nueva. Se reconoce la coeducación, entendida como la convivencia de chicos y chicas en la misma escuela. La reforma educativa también llegó al magisterio, con un mayor reconocimiento de su estatus y una mejora de sus condiciones laborales, y con la aprobación del Plan profesional de 1931, que constituye el primer reconocimiento universitario del oficio de maestro.

### **La contrarreforma franquista**

La liquidación drástica de todas las iniciativas de la reforma republicana, significó la vuelta al modelo escolar del Antiguo Régimen, reforzando los aspectos más reaccionarios con fuertes dosis de nacional-catolicismo. La función básica de la contrarreforma franquista era el control y la represión político-ideológica en todos los ámbitos de la vida social y cultural, mientras se desprecupa totalmente de los aspectos técnicos y pedagógicos y de los relativos a los principios de universalidad y gratuidad de la enseñanza.

Hay que tener en cuenta que la prioridad, en materia educativa, correspondía a la Iglesia, mientras que el Estado se reservaba una función absolutamente subsidiaria. Tanto es así que hasta 1956 no hay un plan de construcciones escolares, en 1950 hay cuatro millones de

analfabetos, y en el año 1970 hay cerca de un millón de niños sin escuela. La escolaridad sólo es obligatoria hasta los doce años, y se alarga hasta los catorce en los años sesenta, mientras que los índices de escolarización en la educación secundaria, masivamente privatizada en manos de la Iglesia, son bajísimos. La estructura escolar clasista de la Restauración se refuerza, por lo tanto, durante el franquismo.

En resumen, si hablamos de contrarreforma es porque se trata de una labor más destructora que constructora, más política que técnica. La autarquía no es solamente económica y política, sino también pedagógica y cultural. Todo lo que llega de Europa está proscrito. Es la cultura de la miseria o la miseria de la cultura.

### **La Ley General de Educación de 1970 (LGE)**

Conocida también como la Ley Villar, en honor al ministro de Educación que la presentó, se trata de un intento ambicioso de modernización, nacionalización y flexibilización del sistema educativo, promovido por las fracciones tecnocráticas y más abiertas del régimen franquista, y que contó con el beneplácito de diversos organismos internacionales. El Libro Blanco -amplio informe previo a la aprobación de la Ley- es el primer diagnóstico serio que pone sobre la mesa las graves diferencias de la educación española. Pero sus propósitos reformadores chocan con la resistencia de los sectores más inmovilistas, que impiden la financiación de la LGE, y, como consecuencia, la implantación de uno de los principios básicos de la escuela de masas y democrática: la gratuidad.

La reforma suaviza el control político e ideológico de la contrarreforma franquista y pone el énfasis en la adecuación del sistema escolar a las necesidades económicas del sistema productivo, acogiéndose a los planteamientos en boga de la teoría del capital humano. Con esta finalidad se construye el nuevo sistema de formación profesional que garantiza una mayor cualificación de la mano de obra. Pero estas y otras propuestas de signo europeísta e innovador que señalamos más adelante, no tienen cabida dentro de un Estado dictatorial y sin la participación democrática de los sectores afectados. Por eso esta ley, desde su inicio, fue ampliamente contestada, y, hasta cierto punto, ya nace hipotecada.

La ley formaliza la relación del Estado con el sector privado de la enseñanza mediante la política de conciertos educativos, según los cuales los centros privados que tenían una serie de condiciones y requisitos recibían ayudas económicas. Pero las fuertes presiones de la Iglesia consiguieron que la política de conciertos fuese sustituida por las subvenciones a las escuelas privadas sin ningún tipo de contrapartida y a cargo de los presupuestos del Estado. A partir de 1973 y hasta 1985, las subvenciones aumentan sustancialmente y llegan a casi todos los centros privados, y muy especialmente a los religiosos. Eso hace que se consolide una red de enseñanza privada selectiva, en perjuicio de la escuela pública, que continúa sufriendo muchas deficiencias, tanto en las zonas rurales como urbanas.

En cuanto a la reordenación de los ciclos educativos, la novedad más significativa es la unificación de la enseñanza básica obligatoria -la educación general básica (EGB)- hasta los catorce años. La selección y la diferenciación escolar tienen lugar al final de la EGB: los que tienen la titulación de graduado pueden escoger entre el bachillerato (BUP) -opción escogida por la mayoría- o la formación profesional de primer grado (FP1), mientras que los que sólo obtienen el certificado de escolaridad solamente pueden seguir estudios de FP1.

El nuevo currículum -revisado a principio de los ochenta con los Programas Renovados- comporta la supresión o la introducción de algunas materias nuevas y la actualización de los contenidos de todas ellas a través de los libros de texto. También se prevén cambios relativos a la selección, la organización y la evaluación de los conocimientos, como también a las



formas de enseñar y aprender, como el trabajo en equipo, la enseñanza individualizada, la evaluación continua y otras estrategias y metodologías de la escuela activa. Pero ya hemos señalado que las vicisitudes de la reforma hicieron que también estas propuestas quedasen pronto muy devaluadas y diluidas.

### **La reforma educativa de la LOGSE**

A partir del triunfo electoral socialista de 1982, se pone en marcha un largo proceso de reforma que se traduce en tres grandes leyes orgánicas que afectan al territorio del Estado: la LODE -Ley Orgánica del Derecho a la Educación; la LRU -Ley de Reforma Universitaria-, y la LOGSE -Ley de Ordenación General del Sistema Educativo-. Esta última ley está precedida de una serie de procesos de experimentación en las diferentes comunidades autónomas y de diversos documentos que van dibujando las líneas del cambio socialista en la educación (los más importantes son el «Proyecto para la reforma de la enseñanza» y el «Libro Blanco de la Reforma»).

¿Por qué se hace esta reforma? ¿Cuáles son sus objetivos? De la lectura de los diversos textos oficiales se derivan los cinco objetivos siguientes:

1) Desarrollo y consolidación de la democracia. Se trata de hacer efectivo el derecho de todos a la educación y otros principios constitucionales y también de introducir en las aulas los valores individuales y colectivos propios de una sociedad democrática y de progreso. Por otro lado, era necesario introducir una nueva legislación educativa que pusiera fin a lo que quedaba del régimen franquista y que se adecuase al nuevo Estado democrático y de las autonomías.

2) Igualdad de oportunidades. La reforma alude a las diversas discriminaciones y desigualdades derivadas del sexo, etnia, religión, zona territorial y origen familiar y social. En este sentido, trata de articular una serie de medidas, de carácter compensatorio, como por ejemplo el incremento, de la oferta de plazas en la enseñanza no obligatoria, el aumento de becas y ayudas al estudio, programas de garantía social y de educación compensatoria para los alumnos que no acaben la escuela obligatoria, integración de los niños con necesidades educativas especiales en la escuela ordinaria, etc. Y, sobre todo, la extensión de la educación básica obligatoria hasta los dieciséis años.

3) La mejora de la calidad de enseñanza. Las actuaciones se centran en la concepción de la enseñanza-aprendizaje; en los contenidos; en la gestión y la organización de los centros; en la atención y la orientación al alumnado; en la evaluación, y en el profesorado.

4) La adecuación del sistema educativo a los cambios sociales y económicos. Para afrontar los cambios culturales, tecnológicos y productivos que se producen de forma cada vez más acelerada, se propone una formación básica más sólida y prolongada, una educación permanente que haga posible el reciclaje del saber y una formación profesional más vinculada a la práctica laboral.

5) La integración a la Comunidad Europea. El Acta única de 1992 exige, entre otras cosas, la homologación de estudios y titulaciones para garantizar la libre movilidad de estudiantes, profesores, técnicos y trabajadores. De ahí la importancia que la LOGSE atribuye a la prolongación de la escolaridad obligatoria, a la reforma de la formación profesional a través del sistema de módulos de alternancia estudio-trabajo, a la enseñanza de los idiomas modernos y a los distintos programas de cooperación comunitaria. Respecto a la reordenación de los niveles de enseñanza, las novedades más emblemáticas son el reconocimiento de la educación infantil (0-6 años) como una etapa educativa con objetivos y características propias y que requiere, por primera vez, una atención pedagógica por parte de la Administración; la extensión de la escolarización hasta los dieciséis años en el marco de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO, 12-16), comprensiva e integrada, con un gran núcleo de materias comunes

para todos y con otras optativas, con aumento progresivo cada curso; la reducción del bachillerato a dos años, con la oferta de tres modalidades básicas: Ciencias Humanas y Sociales, Ciencias Naturales y de la Salud, y Técnico; y el ya mencionado sistema de formación profesional que pone el énfasis en la alternancia estudio-trabajo.

La reforma prevé un marco curricular prescriptivo -el Diseño Curricular Base (DCB)- inspirado en la concepción constructivista de la enseñanza y el aprendizaje, que define las intenciones y los objetivos educativos, planifica y organiza los medios para que estos se puedan llevar a cabo, y orienta al profesorado en su trabajo cotidiano en la escuela y dentro del aula. En resumen, trata de dar respuesta a cuatro preguntas elementales: ¿qué hay que enseñar? -selección de objetivos, capacidades y contenidos tanto informativo-conceptuales como procedimentales y actitudinales-; ¿cuándo hay que enseñarlo? -secuenciación de los contenidos de acuerdo con el desarrollo del niño-; ¿cómo hay que enseñarlo? -métodos de enseñanza, materiales curriculares e intervención docente-, y ¿qué, cómo y cuándo hay que evaluar? -aspectos, mecanismos y momentos relativos a la evaluación.

Se concede una gran relevancia a los aspectos de la diversidad y a las adaptaciones curriculares, que se concretan en los proyectos educativos y curriculares de centro, en las programaciones, en la diversificación de los materiales curriculares, en la oferta de optatividad en la ESO y en diversos mecanismos de atención individualizada o colectiva según el ritmo de aprendizaje del alumnado y sus necesidades educativas específicas. Respecto a los contenidos, muchos se modifican o se amplían, y también se introducen otros nuevos. Sobre todo, se concede mucha importancia a los idiomas extranjeros y a la tecnología, y se crean plazas de especialistas de educación musical y de educación física para la escuela primaria. Por otro lado, se consideran una serie de temas o ejes transversales, como la educación para la paz, la educación para la salud, la educación ambiental y la educación para la igualdad de oportunidades.

**NOTA: Tanto para una lectura más detenida y un análisis más pormenorizado de la legislación y el desarrollo anteriormente expuesto, como para completar el análisis legislativo con posterioridad a la LOGSE se debe consultar la siguiente referencia bibliográfica: BENÍTEZ, M. (2010). *Educación e ideología en la España contemporánea*. Madrid: Tecnos.**

**BIBLIOTECA PSICOLOGÍA**

**FSI/3500 PUE edu**

**BIBLIOTECA CC. EDUCACIÓN**

**FCE/37.01 PUE edu**

**BIBLIOTECA CC. EDUCACIÓN**

**FCE/37.01 PUE edu**

**BIBLIOTECA POLIT. Y SOC.**

**CPS/37 PUE edu**

## **LOS ESCENARIOS DE FUTURO**

En Europa estamos viviendo una extraña experiencia: la pérdida de futuro. No conseguimos imaginar cómo seremos de aquí a veinte años.

F. ALBERONI

La nueva tecnología abre las puertas del paraíso, pero no sabemos lo que hay dentro.  
A. SCHAFF

El futuro está lleno de incertidumbres y de situaciones imprevisibles. Se habla del agotamiento de las ideas utópicas y del triunfo del reino del pragmatismo y la eficacia. En todo caso, el futuro se adivina mucho más complejo a causa de las transformaciones cualitativas que, de forma cada vez más acelerada, se producen en los diversos ámbitos de la sociedad occidental.

Pero, a pesar de la dificultad de predecir el futuro, ya se detectan algunas tendencias que dibujan una nueva sociedad, saturada de servicios, de información y tecnología. Otra característica remarcable de esta nueva fase de la sociedad capitalista es su dualidad: los que tienen trabajo y los que viven en paro permanente, a causa de la automatización y la robotización de los servicios. Eso hace que se modifiquen las relaciones entre la economía y la sociedad, que se tenga que revisar el sistema educativo ligado al mundo industrial del pasado y que se diversifiquen extraordinariamente las situaciones de aprendizaje y las ofertas formativas. En este nuevo escenario, la escuela ha de compartir su hegemonía tradicional con otros agentes educativos y de socialización de la infancia.

La escuela, de alguna manera, tiene que repensarse a partir de nuevos esquemas y premisas, para introducir otras formas de razonar, de trabajar y de vivir, Aquí radica la importancia de la educación ética y la calidad de vida, de la visión interdisciplinaria del conocimiento, del sentido del “aprender a aprender”, de la necesidad de diversificar los aprendizajes y de flexibilizar los marcos institucionales, de articular mejor la transición en los diversos tramos educativos, o de concebir los tres tiempos de la infancia -escuela, educación no formal y ocio-dentro de un sistema formativo integrado. El reto general del futuro es tan sencillo y a la vez tan complejo como responder a estos tres interrogantes: qué valores ha de transmitir la escuela en una sociedad cada vez más violenta y competitiva; qué conocimientos se han de transmitir de forma prioritaria, y qué hay que hacer para avanzar hacia una escuela más igualitaria y de mayor calidad. La respuesta está condicionada por diversos escenarios de presente-futuro, que pueden ser éstos:

1. La crisis del Estado del bienestar y de los sistemas de protección social, que inciden en el freno inversionista o en el recorte de presupuestos en el sector público de la educación. Por un lado, la escuela de masas y de calidad genera costos crecientes, mientras que, por otro, el Estado tiene que afrontar nuevas necesidades y gastos sociales, tales como el medio ambiente, la seguridad, los problemas de las grandes metrópolis y la tercera edad.
2. La falacia de las políticas de igualdad de oportunidades. Porque no hay una correspondencia demasiado clara entre el aumento del consumo de escuela y la mejora del bienestar personal y laboral. O porque las desigualdades aumentan tanto entre los países pobres y ricos como dentro de las mismas sociedades occidentales, donde se crean nuevas bolsas de pobreza y marginación que fracturan el proceso de integración social y hacen prever el aumento y la intensidad de los focos de conflictividad social.
3. El descenso del crecimiento demográfico, aunque se mantienen grandes desequilibrios territoriales. Este fenómeno es una nueva coartada para la reconversión a la baja o el desmantelamiento de los servicios públicos de educación, sobre todo en los países donde hay una red potente y más competitiva por parte del sector privado de la enseñanza.
4. La crisis de confianza social hacia la escuela de masas actual. Desde diversas concepciones ideológicas y educativas se pone de relieve su bajo rendimiento, el descenso

de los «niveles» académicos, las tasas de fracaso y de deserción escolar, el índice creciente de analfabetismo funcional a pesar de la escuela obligatoria, la deficiente calidad de enseñanza o las dificultades de generalizar las innovaciones educativas.

5. El impacto de las nuevas tecnologías, sin que se acabe de ver todavía con qué ritmo se implantarán y, sobre todo, si lo harán más como un simple recurso tecnológico, o bien lo harán dentro de un proceso de cambio de las concepciones de enseñanza y aprendizaje. En cualquier caso, todo hace prever que, con las autopistas de la información, la telemática, la realidad virtual, los productos multimedia y otras nuevas tecnologías de la información, se modifiquen los espacios, recursos y hábitos tradicionales de la enseñanza y aprendizaje. E incluso puede que algún día los chicos y las chicas abandonen esas mochilas tan pesadas y repletas de libros de texto y las sustituyan por unos simples disquetes. Distintos analistas, al igual que aumenta el trabajo a distancia desde los hogares, vaticinan un aumento creciente de la enseñanza a distancia en el hogar. Puede, así, que se vaya consolidando en algunos países el movimiento «School at home», que en Estados Unidos, en 1990, según estimaciones oficiales alcanzaba a medio millón de estudiantes, cerca del uno por ciento de los niños en edad escolar.

6. La transición de la escuela a la vida activa y laboral, con una nueva relación del sistema educativo con el sistema productivo, una diversificación de las ofertas de aprendizaje, la necesidad de una nueva formación básica más polivalente y versátil y el impulso de la educación permanente.

7. La internacionalización de la educación. La mayor interdependencia global del control económico e informativo repercute, también, en un mayor grado de uniformización cultural, en perjuicio de las culturas minoritarias. Pero, por otro lado, el creciente carácter multicultural de la sociedad exige una mayor diversidad y solidaridad.

8. Incremento de la educación no formal y de la cultura del ocio, con un aluvión considerable de ofertas individuales y colectivas, interactivas o absolutamente pasivas, destinadas a los hogares -los llamados hogares informáticos y multimedia- o al conjunto del territorio. Pero la tendencia más significativa es el paso de la vivencia espontánea del ocio a su organización y hasta a su institucionalización.

9. El malestar docente, a causa de la degradación del estatus del profesorado, a su proceso de descualificación profesional y a otros cambios derivados de la explosión generalizada del conocimiento y de la crisis de la escuela,

10. El creciente control, la centralización y la burocratización de los sistemas educativos, que condicionan extraordinariamente el ejercicio de la democracia participativa y de la autonomía escolar, al lado de iniciativas descentralizadoras de aspecto administrativo y con escasas competencias reales.

Ante la complejidad de estos escenarios de presente-futuro, donde se dibujan algunas tendencias claras, pero donde también existen muchas dudas, contradicciones e interrogantes, las reformas educativas han de saber conducir el cambio de forma armónica y sólida. Y este proceso, como decíamos antes, requiere el concurso activo de toda la comunidad escolar y social. Solamente de esta manera, la reforma legal contará también con el soporte y el entusiasmo necesarios para hacerla real. Éste es, sin duda, otro de los grandes retos.