

# La descentralización educativa: problemas de aplicación

JOSÉ PENALVA BUITRAGO  
Universidad de Murcia, España

---

## Introducción

Una de las principales características de los sistemas educativos occidentales es la extensión de la educación a todos los ciudadanos en régimen de igualdad. Esta parece ser una tendencia política de los países democráticos, en buena medida requerimiento de los principios emanados de los Derechos Humanos, como señala el informe Delors<sup>1</sup>. En este sentido, uno de los conceptos más relevantes del actual discurso pedagógico es el de Educación Inclusiva, que sostiene que la escuela, más allá de la reproducción social de la exclusión, debe ser una "escuela para todos".

La principal aspiración pedagógica de la Educación Inclusiva reside en el intento de articular el sistema de enseñanza desde la idea de integración de la gran diversidad de alumnos que forman parte de la escuela<sup>2</sup>. La Educación Inclusiva se origina fundamentalmente en países anglosajones, aunque pronto se extiende a otros países, entre ellos España. A su vez, la experiencia española sirve de modelo para otros países Iberoamericanos<sup>3</sup>. En el orden organizativo y de la estructuración del sistema escolar, una de las ideas clave de este modelo escolar es la descentralización.

Los principios rectores básicos de la descentralización recogen básicamente la producción bibliográfica inglesa, y se hacen eco de las propuestas de Educación Inclusiva, especialmente en lo relativo a las experiencias de las Autoridades Educativas Locales (iniciales de la terminología inglesa: LEAs) en las

---

<sup>1</sup> La extensión de la educación es exigido por la tradición socialista de la Europa de finales del XIX hasta mediados del XX. Así lo declara la UNESCO: necesidad de una educación para todos y DDHH a la educación (artículo 26): UNESCO, *Informe sobre la educación en el mundo. Informe 2000: El derecho a la educación. Hacia una educación para todos a lo largo de la vida*, Madrid, Santillana/Ed. Unesco, 2001.

<sup>2</sup> Cfr. Cuban, L. J.: *How teachers taught: constancy and change in American classroom 1890-1980*, New York, Longman, 1984. Galton, M.; Simon, B.; Croll, P.: *Inside the primary classroom*, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1980. Popkewitz, T. (Ed.): *School subjects and curriculum change. Studies in curriculum History*, Londres, Falmer Press, 1987. Stenhouse, L.: *Investigación y desarrollo del currículum*, Madrid, Morata, 1984. Tann, S. (Ed.): *Developing topic work in the primary school*, Londres, Falmer Press, 1988. Hernández, F.: «Ivor Goodson, recuperar el poder del docente», *Cuadernos de Pedagogía*, 295 (2000), pp. 44-49. Goodson, I.: *Historia del currículum: la construcción social de las disciplinas escolares*, Barcelona, Pomares-Corredor, 1995. Goodson, I.: *El cambio en el currículum*, Barcelona, Octaedro, 2000. Hernández, F.: «Los proyectos de trabajo. Mapa para navegantes en mares de incertidumbre», *Cuadernos de Pedagogía* 310 (2002), pp. 78-82. Zimmerman, B.J.; Schunk, D.H. (Eds.): *Self-regulated learning and academic achievement. Theory, research, and practice*, New York, Springer, 1989. Cfr. AA.VV.: «Inclusión, Learning Disabilities and Moral Education», *Journal of Moral Education* 30(3), (2001), n.º monográfico.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Pereyra, M. A.: «Cambio en las reformas educativas. O problemas sin problemáticas en la nueva sociedad global», *Cuadernos de Pedagogía* 319 (2002), pp. 44-48. En el caso de Brasil: Caldeira, C.: «Escuela plural», *Cuadernos de Pedagogía* 319 (2002), pp. 71ss.

escuelas<sup>4</sup>. En España, el influjo de la Educación Inclusiva y de su concepto de descentralización ha estado presente en los últimos cuatro lustros, y, sobre todo, desde que la Reforma educativa de 1990 planteara la extensión de la obligatoriedad de la enseñanza hasta la Educación Secundaria<sup>5</sup>. Desde entonces, la descentralización se ha convertido en una de las claves más sobresalientes de la estructuración del sistema educativo de España, así como un tema protagonista en la política de reforma escolar<sup>6</sup>.

Tal es así que se puede afirmar que el concepto de descentralización se ha convertido en un paradigma<sup>7</sup>. No obstante, la descentralización no ha sido ajena a la crítica, ni se ha visto exenta de polémica. En este artículo se repasan los principales problemas de aplicación práctica de la descentralización, poniendo especial interés en su repercusión para la igualdad social. El análisis de estos problemas puede servir para tomar conciencia de las limitaciones del paradigma de la descentralización, con el objetivo de plantear la teoría en torno al problema de un modo más serio. Además, prestar especial atención al caso español es relevante para el mundo iberoamericano, ya que esta experiencia ha servido y está sirviendo de ejemplo para algunos de sus sistemas educativos.

## 1. Principales problemas de la descentralización

Los principales problemas a los que se enfrenta la organización del sistema escolar en los países de las democracias occidentales son los siguientes.

En primer lugar, a nivel internacional el aumento de la población escolar no ha ido en correspondencia con la oferta de la calidad de la enseñanza<sup>8</sup>. El grave problema al que se enfrentan las

---

<sup>4</sup> Ainscow, M.; Farrell, P.; Tweddle, D.: «Developing policies for inclusive education: a study of the role of local education authorities», *International Journal of Inclusive Education* 4 (2000), pp. 211-229. Ainscow, M.; Howes, J.; Nicolaidou, M.: *The chagins roles of English LEAs: a study of practice*, Ponencia presentada en la British Education Research Association Conference, Cardiff, 2000.

<sup>5</sup> Para un análisis histórico: Viñao, A.: *Escuela para todos*, Madrid, Marcial Pons, 2004. El *Libro Blanco para la Reforma del Sistema educativo* (1989) planteaba, como una de las principales características de las Enseñanzas Medias, su carácter profundamente discriminatorio. Cfr. Maravall, J. M.: *La Reforma de la Enseñanza*, Barcelona, Laia, 1984. Feito, R.: *Una educación de calidad para todos. Reforma y contrarreforma educativas en la España actual*, Madrid, Siglo XXI, 2002. Un resumen del contenido de la Reforma de 1990, así como de los procedimientos para su aprobación: Fierro, A.: «Diseño y desafíos de la reforma educativa española», *Revista de Educación* 305 (1995), pp. 13-36.

<sup>6</sup> Cfr. Marchesi, A.; Marfín, E.: «Presente y futuro de la educación secundaria obligatoria», *Evaluación de la educación secundaria*, Madrid, Fundación Santa María, 2002, pp. 341-362. Supinos, T.: «Un recorrido por la inclusión educativa española. Investigaciones y experiencias más recientes», *Revista de Educación* 327 (2002), p. 51. Booth, T., et al.: *The Index of Inclusion: developing learning and participation in schools*, London, CSIE, 2000. AA.VV.: «Descentralización y evaluación de los sistemas educativos», *Revista de Educación* 299 (1992), nº monográfico. Fundación Hogar del Empleado: *Análisis y situación de las Comunidades Autónomas. Informe educativo 2004*, Madrid, Santillana, 2004. Subirats, J. (Coord.): *La importancia del territorio y la comunidad en el papel de la escuela*, Barcelona, Ariel, 2002. Marques, C.: «La autonomía, los mecanismos del mercado y la democracia local: los centros educativos entre la gobernanza pública y privada», *Revista de Educación* 333 (2004), pp. 59-90. Narodowski, M.; Andrada, M.: «Monopolio estatal y descentralización educativa: una exploración en América Latina», *Revista de Educación* 333 (2004), pp. 97-219.

<sup>7</sup> Se puede afirmar que la descentralización se ha convertido en un *paradigma*. El concepto paradigma hace referencia a la obra de Th. Kuhn (*The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.), y se refiere a la "Ciencia normal", esto es, al modo en que procede la Ciencia: siguiendo un "conocimiento tácito" y unas prácticas predominantes en un grupo o en una tradición científica marcada por una mentalidad históricamente determinada. Sin embargo, su idea de paradigma cambió de modo apreciable después de este libro. Suele ser frecuente apelar al concepto que delimitó en su primera etapa, aunque él mismo se ha encargado de revisar posteriormente. Sobre su posición y las variaciones posteriores, Cfr. González, W.J. (ed): *Análisis de Thomas Kuhn: Las revoluciones científicas*, Trotta, Madrid, 2004.

<sup>8</sup> En este sentido, A. Fierro afirma que la ampliación de la escolarización no previó la incorporaciones de graves problemas sociales al sistema educativo, y, por tanto, no dotó ni a los profesores ni a los centros de las herramientas necesarias: Fierro, A.: «Diseño y desafíos de la reforma educativa española», *Revista de Educación*, 305 (1995), pp. 34. Feito, R.: *Una educación de calidad para todos. Reforma y contrarreforma educativas en la España actual*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

sociedades que incorporan al conjunto de la población en el sistema escolar –tendencia generalizada en los países democráticos occidentales– es que este aumento produce una disminución de la calidad de la enseñanza, de modo que el problema –pendiente de respuesta– es el modo de compaginar estos dos retos: educación para todos, educación de calidad para todos<sup>9</sup>.

En segundo término, no existe un consenso nacional o internacional acerca de las estrategias y medidas para frenar el fracaso escolar. Existe un paradigma establecido que se alimenta de teorías y experiencias predominantemente anglosajonas. Esto significa que el paradigma está basado en experiencias escolares efectuadas en un concreto contexto nacional, social, económico y político. De modo que la extrapolación de los resultados requería un análisis muy minucioso y cauteloso.

En este sentido, señaló Touriñan hace ya dos lustros, que las propuestas de inclusión que se han realizado en España se han apoyado en experiencias de otros países, que han sido trasladadas al nuestro de un modo colonialista<sup>10</sup>, y advierte de la necesidad de ser cuidadosos con la extrapolación de experiencias realizadas en un contexto concreto y en unas circunstancias muy determinadas, pues pueden no ser válidas en otro contexto social y bajo otras circunstancias.

En tercer lugar, la cautela a la hora de importar modelos de Educación Inclusiva debería ser todavía mayor si atendemos al hecho de que, a nivel internacional, la Educación Inclusiva presenta problemas prácticos de no fácil solución. Existen muchos problemas relacionados y muchas instituciones sociales implicadas. No es un problema que afecta sólo a un país, y no afecta sólo a una faceta de la escuela (la mera escolarización). En este sentido, Hargreaves y Fink han advertido que el problema del fracaso escolar es un fenómeno complejo, no reducible a una única variable, que tiene mucho que ver con las condiciones laborales de los profesores y las exigencias de las Administraciones políticas<sup>11</sup>. De modo que hay que llevar cuidado con la simplificación del problema y con las propuestas ingenuas.

<sup>9</sup> En España el reto de extender la educación a toda la población hasta los dieciséis años se efectuó a principios de la década de los noventa (LOGSE, 1990), pero inmediatamente se ha visto inmerso en el torbellino del fracaso escolar. Cfr. MEC: *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2006. (Nota informativa sobre la situación española)*, Madrid, MEC, 2006.

Sobre la reforma escolar en España, cfr. Gimeno Sacristán, J.: *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*, Madrid, Morata, 2005. Escudero, J. M.: *La reforma de la reforma*, Barcelona, Ariel, 2006. Del Val, J.: *La escuela posible*, Barcelona, Ariel, 2006. Whitty, G.; Power, S.; Halpin, D.: *La escuela, el Estado y el mercado*, Madrid, Morata, 1999. Viñao, A.: *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid, Morata, 2002. Escolano, A.: *La educación en la España contemporánea. Políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002. Gimeno Sacristán, J.; Carbonell, J.: *El sistema educativo: una mirada crítica*, Madrid, Praxis, 2004. Feito, R.: *Una educación de calidad para todos. Reforma y contrarreforma educativas en la España actual*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

<sup>10</sup> Cfr. Touriñan, J. M.: «La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia», *Revista de educación* 202 (1995), p. 398. Fullan, J.: *Los nuevos significados del cambio en la educación*, Barcelona, Octoedro, 2002. Sancho, J. M.; Hernández, F. (Coords): «El cambio en la escuela», *Cuadernos de Pedagogía* 319 (2002), n° monográfico. Sobre las reformas estandarizadas: Hargreaves, A; Fink, D.: «Sostenibilidad en el tiempo», *Cuadernos de Pedagogía* 319 (2002), pp.19ss.

«Es curioso que el modelo didáctico del que somos en buena medida subsidiarios –el modelo británico promovido por el Informe Plowden en 1967– ha sido duramente censurado y progresivamente abandonado por el Reino Unido a partir de 1987 (...) Kenneth Clarke, Ministro de Educación de la Administración Thatcher, prescribía la necesidad de volver a lo básico (*back to basic*) con las nueve asignaturas fundamentales del currículo nacional (...) y a los métodos pedagógicos tradicionales (...). Pero lo más notable fue la favorable acogida de tales medidas por parte del Partido Laborista, porque entendieron que solamente una reforma escolar de tipo cultural y técnico es capaz de preparar a los pobres para insertarse en una economía de mercado.» «Una escuela distraída de su tarea cultural, entretenida con las pamplinas de la participación, la gestión democrática, las áreas transversales, las jornadas de la tolerancia, de la educación no sexista, de la paz universal o de la defensa del buitre negro, es un fraude a las capas sociales más indefensas del país» Sáenz, O.: «Participación de los padres en la gestión y control del centro escolar», *Revista Española de Pedagogía*, 202 (1995), pp. 487, 488.

<sup>11</sup> Cfr. Hargreaves, A; Fink, D.: «Sostenibilidad en el tiempo», *Cuadernos de Pedagogía*, 319 (2002), p. 18. «Las reformas estandarizadas –afirma Hargreaves– se construyen sobre las espaldas de los maestros y profesores, cuya excesiva carga de trabajo

En cuarto término, las experiencias que se han efectuado en España, se realizan en unas condiciones laborales muy específicas, con unos medios y unas dotaciones que se alejan mucho de ser las normales. Por tanto, la extrapolación de los resultados y la estandarización de los modelos suele ser artificiosa. De hecho, estas mismas experiencias piloto, que se convierten en ejemplares, tienen una fase inicial de innovación y entusiasmo, pero que se agota al poco tiempo. Esta es una tendencia que se observa también en experiencias de otros países, y un fenómeno todavía en estudio.

En suma, son numerosos los estudios de organización escolar que abordan precisamente este problema. Hay problemas prácticos que se escapan a las variables teóricas. De hecho las líneas de investigación en innovación escolar han ido sufriendo una evolución progresiva, modificando el objetivo central de los estudios. Se puede afirmar que las fases por las que han pasado estas investigaciones son básicamente cuatro<sup>12</sup>:

- 1) La década de los setenta es la fase de la *implementación*. Es la época de la explosión de las experiencias novedosas y de los movimientos de renovación pedagógica. Se ensayan experiencias organizativas democráticas.
- 2) En la década de los ochenta se evoluciona hacia el *significado*, buscando la comprensión de los agentes que participan en el cambio día a día. El objetivo es la necesidad de transmitir una "cultura de la participación" y que el centro sea una comunidad de aprendizaje.
- 3) En la década de los noventa se entra en fase de la *capacidad* de cambio, es decir, en la posibilidad de extender las experiencias de innovación a la generalidad del sistema educativo, aplicando varias teorías (del caos, de la complejidad, de la micropolítica, de la cultura organizativa) a los procesos educativos<sup>13</sup>.
- 4) En la primera década del siglo XXI los estudios de la innovación escolar están centrados en la *sostenibilidad* en el tiempo de los esfuerzos actuales a favor del cambio escolar. El reto es conseguir que los cambios duren, es decir, que superen el momento de entusiasmo inicial y que no queden en un juego de fuegos de artificio<sup>14</sup>.

## 2. Del centralismo al localismo

Uno de los problemas más espinosos de la política de descentralización educativa de los últimos años ha sido la tendencia al localismo. El proceso de descentralización educativa ha venido a implicar, de

---

conduce al estrés, la incompetencia, la pérdida de motivación y la dimisión anticipada.» Hargreaves, A; Fink, D.: «Sostenibilidad en el tiempo», p. 19.

<sup>12</sup> Estudio del cambio escolar en el último cuarto del siglo XX: Fullan, M.: «The meaning of educational change: A quarter or a century of learning», en Hargreaves, A.; Lieberman, A.; Fullan, M.; Hopkins, D.: *Internacional Handbook of Educational Change*, Dordrecht, Kluwer Academia Publishers, 1998, 214-228. Sobre los ejes del cambio escolar: Fullan, M.: «Emotion and Hope: Constructive Concepts for Complex Times», Hargreaves, A. (Ed.): *Rethinking Educational Change with Heart and Mind*, Alexandria, ASCD, 1997. Fullan, M.: *Change Processes: The Sequel*, Londres, The Falmer Press, 1999. «El cambio en la escuela», número monográfico de *Cuadernos de Pedagogía*, 319 (2002).

<sup>13</sup> Colom, A. J.: «Teoría del caos y educación (Acerca de la reconceptualización del saber educativo)», *Revista Española de Pedagogía*, 218 (2001), pp. 5-24. Entiende la educación como un sistema complejo y la teoría del caos como metáfora para dar respuesta. Revisa cómo se ha desarrollado esta teoría procedente de las ciencias de la naturaleza) al ámbito educativo: desarrollo de educandos, comportamiento, psicología, aprendizaje, currículum, administración, familia, escuelas,...

<sup>14</sup> Hargreaves, A.; Fink, D.: «The three dimensions of reform», *Educational Leadership*, 57 (2000), pp. 30-34.

hecho, el aumento del control educativo por parte de las autoridades autonómicas regionales<sup>15</sup>. Tal y como se desarrolla en España, la descentralización ha girado en torno a las competencias autonómicas y a la adquisición de cotas de poder político, enzarzándose en luchas por la adquisición de competencias educativas y dando pábulo, en no pocas ocasiones, a los requerimientos nacionalistas<sup>16</sup>. Además, aunque, en teoría, con la descentralización se ha pretendido evitar en España el déficit histórico de cada Autonomía, sin embargo la descentralización está sirviendo para agrandar las desigualdades entre regiones, como veremos más adelante.

Esta tendencia nos debería llevar a pensar si acaso el localismo no entraña unos riesgos incluso mayores que los del centralismo. La historia de España, que tiene una larga experiencia de caciquismo local, muestra que el localismo incurre en un desmedido uso arbitrario del poder. La Administración central del Estado, con los mecanismos precisos de control sobre el poder, fue una medida que se propuso para evitar que el ciudadano sufriera los abusos del poder local. Esto plantea que sería más provechoso centrar la cuestión de la organización escolar, más que en el centralismo o la descentralización, en los mecanismos de control sobre el poder Administrativo –ya sea nacional, ya sea regional–.

Dicho de otro modo, el problema no está tanto en el centralismo o en la descentralización, sino en el poder –sea Estatal o Autonómico– y, por tanto, la respuesta debe venir de los mecanismos públicos de control *sobre* el poder. Como ha subrayado J. M. Touriñan, en materia de descentralización hay dos extremos igualmente peligrosos: de un lado, la uniformidad total del centralismo utópico, de otro, el «aislamiento o cierre sobre sí mismo de la descentralización radicalizada»<sup>17</sup>. Es preciso tener presente estos peligros, especialmente en una época marcada por la tendencia de un nacionalismo extremista. Aunque debemos tener bajo sospecha las políticas centralistas y la excesiva burocratización de la Administración, hay que tener presente también que la descentralización puede servir para que la educación caiga en manos del poder local, más arbitrario incluso que el poder central estatal.

En segundo término, otro problema grave de la descentralización es la tendencia a crear unos “centros escolares privilegiados” frente a otros “centros abandonados”. Este problema se deriva de la excesiva politización que llevan a cabo las Administraciones regionales. Buena parte de los proyectos de innovación escolar realizados por las Administraciones regionales están pensados para buscar el éxito a corto plazo (coincidiendo con los ciclos de las elecciones). Esta tendencia es pernicioso para la Reforma escolar, pues, de un lado, los cambios educativos no se observan en ciclos cortos de tiempo, de modo que

<sup>15</sup> Cfr. Bolívar, A.: «La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas», *Revista de Educación*, 333 (2004), pp. 91-116.

<sup>16</sup> Necesidad de superar el localismo, especialmente después de la integración en Europa: Ibáñez-Martín, J. A.: «Tendencia de la Educación de la Unión Europea», *Arbor* 681 (2002), pp. 39-53. Vaniscotte, F.: «La formación continua del profesorado: perspectivas en la Europa del mañana», *Revista de Educación*, 317 (1998), pp. 81-96.

«La “aproximación de la escuela al entorno más próximo” fue una de estas argucias, tal vez la principal pues resultó ser el disfraz pedagógico bajo el cual las políticas nacionalistas entraron en los centros de enseñanza y en los programas de estudio. (...) Los que confiaron en la izquierda del año 82 no podían prever que acabaría siendo la consentidora y coprotagonista de uno de los mayores escándalos culturales de nuestro tiempo; el desmantelamiento y la degradación de nuestro sistema de enseñanza» Ruiz, M.: *La secta pedagógica*, pp. 74-75.

Cfr. Ruiz, M.: «El nacional-aldeanismo», *La secta pedagógica*, pp. 73-92. Salvador, G.: *Política lingüística y sentido común*, Madrid, Istmo, 1992. De los Ríos, C. A.: *La izquierda y la nación*, Barcelona, Planeta, 1999.

<sup>17</sup> Touriñan, J. M.: «La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia», *Revista de Educación*, 202 (1995), pp. 398. Según este autor, ayuda a enfocar mejor la cuestión si se adopta una concepción horizontal e interdependiente del poder.

se impide una característica central de las reformas: la durabilidad de los cambios<sup>18</sup>. De otro lado, este proceso "corto-placista" y electoralista implica, a su vez, los problemas derivados de la propaganda política, pues se tiende a que los recursos económicos se canalicen de modo casi exclusivo a proyectos especiales, centrandose todo el interés de la innovación en unos "centros modelo", mientras el resto de las escuelas quedan abandonadas.

Este proceso lleva, según Hargreaves y Fink, a que la política de descentralización educativa tiende a despilfarrar los recursos económicos y a una distribución irresponsable de los recursos, dañando el principio de la equidad<sup>19</sup>. Un ejemplo significativo lo constituyen las cuantiosas inversiones en ordenadores y medios informáticos. Esta es una moda de las Administraciones locales de educación y prácticamente todas tienden a buscar la atención de los padres de los alumnos anunciando inversiones en ordenadores y otros medios tecnológicos. No obstante, ¿es posible sufragar a largo plazo el mantenimiento de estos materiales, renovación de programas, etc.? Como propaganda, a corto plazo da resultados, pero a largo plazo es insuficiente<sup>20</sup>.

En tercer lugar, J. M. Touriñan ha puesto de relieve el error simplista que implica la identificación de la descentralización con "buena educación" y centralismo con "mala educación". Normalmente este tipo de simplismo lleva a rechazar una medida educativa porque la propone un partido político, y a aceptarla porque la propone otro. Hay, por tanto, que plantear, afirma este autor, que el problema de la descentralización es complejo, y no resiste la reducción a "buenos y malos", pues tanto el centralismo como la descentralización generan problemas de no fácil solución, y está por ver, como se va a desarrollar más abajo, que la descentralización produzca mejores resultados<sup>21</sup>. J. M. Touriñan critica que la política de descentralización se haya efectuado en nuestro país de un modo muy ingenuo, trasvasando simplemente la experiencia concreta y particular de un país –anglosajón– al nuestro<sup>22</sup>. Los resultados prácticos –poco favorables– de este trasvase nos deben llevar a ser cautos a la hora de adoptar ciertos lemas que están de moda en la bibliografía extranjera.

---

<sup>18</sup> Este problema ha sido señalado por Hargreaves, A.; Fink, D.: «The three dimensions of reform», *Educational Leadership*, 57 (2000), pp. 30-34.

<sup>19</sup> Uno de los problemas que auguraban algunos analistas en los inicios de la Reforma ha sido la dificultad de asegurar unos "mínimos" educativos en toda la nación española y, a la vez, la dificultad para aquellos alumnos que quieren ir más allá de esos mínimos. Es decir, se dudaba de que el sistema educativo pudiera alcanzar la equidad y la excelencia. Cfr. Fierro, A.: «Diseño y desafíos de la reforma educativa española», *Revista de Educación*, 305 (1995), pp. 13-36.

<sup>20</sup> La conclusión de Hargreaves y Fink es que la política de sostenibilidad más efectiva, es decir, aquella que permite mantener a largo plazo la innovación, es la formación del profesorado. «La mejora sostenible requiere inversiones en la construcción de una capacidad de mejora a largo plazo, como el desarrollo de destrezas del profesorado, que los acompañan para siempre, mucho después de agotado el dinero del proyecto». Hargreaves, A.; Fink, D.: «Sostenibilidad en el tiempo», *Cuadernos de Pedagogía*, 319 (2002), p. 17.

<sup>21</sup> Touriñan, J. M.: «La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia», *Revista de educación* 202 (1995), p. 398.

Se ha criticado frecuentemente el tipo de afirmaciones que llevan a rechazar unas medidas porque las propone un partido y a aceptarlas porque las propone otro partido. Por ejemplo, el Decano del Colegio Profesional de la Educación de Badajoz sostiene que los colegios concertados que existen en el 2004 (cosa que recibió la crítica contra el PP) son los mismos que concertó el PSOE en su anterior legislatura. Ambos entran en esa tendencia porque los colegios concertados salen tres veces más baratos al Estado. LOCE. Gil, C.: «Hablemos de educación» *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 141 (2003), pp. 8-9.

<sup>22</sup> Cfr. Touriñan, J.M.: «Globalidad y educación. Nuevas perspectivas para el debate "enseñanza pública – enseñanza privada" en el marco de la sociedad de la información», *Revista de Educación* 322 (2000), pp. 189-210. «Resulta excesivamente simplista –afirma Touriñan– la pretensión ingenua de trasvasar las experiencias concretas de resolución de la encrucijada de un país a otro. Cada alternativa de política educativa nace en una circunstancia socio-histórica específica desde la que se debe construir la posición adecuada de equilibrio siempre entre elementos antinómicos...» (*ib.*, p. 206).

Así, pues, sería útil para el sistema educativo no dejarse embaucar por el tópico de la descentralización y volver a replantear el problema que entraña el concepto<sup>23</sup>. Habría que buscar una forma de organización de la estructura del sistema escolar que tuviera en cuenta la tensión de los elementos opuestos inherentes al concepto de descentralización: regionalización e internacionalización (o globalización)<sup>24</sup>, heterogeneidad y homogeneidad, identidad y diversidad cultural, autonomía y aislacionismo, etc.<sup>25</sup> Igualmente, sería oportuno volver a plantear qué indicadores se deberían incluir en la evaluación de la descentralización. De no menos importancia es la cuestión de las necesidades curriculares que plantea la incorporación de España a la Comunidad Europea<sup>26</sup>.

Hay principios a los que no puede renunciar el sistema educativo. Uno de ellos es el principio de equidad. La democratización de la sociedad implica, junto a la extensión de la educación a todos los ciudadanos, la igualdad en los procedimientos de acceso, de ofertas y de resultados en el sistema educativo. Sin unas condiciones mínimas que proporcionen la igualdad del sistema, la enseñanza pública servirá de reproductora de la desigualdad social. En concreto, obligará a los ciudadanos a que busquen una enseñanza de calidad en los centros de enseñanza privados, favoreciendo la desigualdad entre clases sociales.

### 3. Descentralización y desigualdad

Una de las ideas que comparte la corriente de la Educación Inclusiva y buena parte de pedagogos críticos, idea recogida también por los padres del sistema educativo español, es la oposición a las reformas educativas basadas en el mercado. Este tipo de reformas, según esta corriente, responden a políticas conservadoras, y se caracterizan por el privilegio de unos centros educativos a expensas de otros. En concreto, se critica que las reformas basadas en el modelo del mercado favorecen la liberalización de la enseñanza mediante el fomento de la enseñanza privada, en detrimento de la educación pública<sup>27</sup>. Frente a

<sup>23</sup> Bolívar, A.: «La doble cara de la descentralización y la autonomía», *Revista de Organización y Gestión Educativa* 4 (1995), pp. 3-8. Weiller, H. N.: «¿Es la descentralización de la dirección educativa un ejercicio contradictorio?», *Revista de educación*, n.º monográfico: *Descentralización y evaluación de los sistemas educativos*, 299 (1992), pp. 57-80. Popkewitz, T. S.: «Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación», *Revista de Educación*, 299 (1992), pp. 95-118. Eide, K.: «La evaluación y la descentralización», *Revista de educación* 299 (1992), pp. 119-142.

<sup>24</sup> Van Zanten, A. V.: «Cuando lo global condiciona lo local», *Cuadernos de Pedagogía* 319 (2002), pp. 53-56. Van Zanten, A.; Ball, S. J.: «Comparer pour comprendre: globalisation, réinterprétations nationales et recontextualisations locales» *Renouveau de l'Institut de Sociologie*, 14 (2000), pp. 133-131. Popkewitz, T. S.: «Globalization/regionalization, knowledge, and the educational practices», en Popkewitz, T. S. (Ed.): *Educational Knowledge. Changing Relationships between the State Civil Society, and the Educational Community*, Albano, State Univ. New York, 2000. Sassen, S.: *The Global City: New York, London, Tokio*, Princeton, NJ, Princeton Univ. Press, 1991. Sobre el problema globalización / regionalización en relación con la pluralidad cultural: Blas Miranda, M.: «La Asociación Nacional de Editores de Libros de Texto: desde la Transición hasta el siglo XXI. Entrevista a Don Mauricio Santos», *Historia de la Educación*, 19 (2000), pp. 141-178.

<sup>25</sup> Se ha planteado la necesidad de relacionar la descentralización con la *profesionalidad* del educador, en concreto con su autonomía profesional. En este sentido, Touriñán afirma que la descentralización está relacionada con tres conceptos clave: «el concepto de libertad de enseñanza, concepto de democratización y el concepto de autonomía escolar» Touriñán, J. M.: «La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia», *Revista de Educación*, 202 (1995), p. 399.

<sup>26</sup> Sobre las necesidades curriculares que plantea la incorporación a la Comunidad Europea, cfr. Ibáñez-Marfín, J. A.: «Tendencia de la Educación de la Unión Europea», *Arbor*, 681 (2002), pp. 39-53. Novoa, A.: «The restructuring of the European educational space. Changing relationships among status, citizens and educational communities» en Popkewitz, T. S. (Ed.): *Educational Knowledge. Changing Relationships between the State Civil Society, and the Educational Community*, Albano, State Univ. New York, 2000.

<sup>27</sup> Carnoy, M.: «Globalización y reestructuración de la educación», *Revista de educación* 318 (1999), 145-164. Escudero, J. M.: *La reforma de la reforma. ¿Qué calidad, para quiénes?*, Barcelona, Ariel, 2002. Postman, N.: *El fin de la educación. Una nueva definición del valor en la escuela*, Barcelona, Octaedro, 2000. Pérez Gómez, A.: *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*, Madrid, Morata, 1998.

este modelo de reforma, el modelo de reforma de la Educación Inclusiva afirma el fomento de la educación pública mediante la estrategia de la descentralización.

La descentralización, en este modelo, es una herramienta de la eliminación de la exclusión social y la marginación, junto al modelo de enseñanza constructivista<sup>28</sup> y significativa, y junto al modelo de profesor innovador y creativo<sup>29</sup>. La descentralización es el elemento introducido en la Reforma educativa española de 1990 para garantizar que los programas oficiales puedan ser adaptados a las circunstancias y los condicionantes de cada contexto social, mediante la elaboración del Proyecto Curricular de Centro (PCC). Un profesor innovador y creativo, siguiendo el principio de la enseñanza significativa, podrá adaptar la enseñanza a cada uno de los alumnos, con sus características propias (diversidad). La idea clave es que la descentralización encarna un modelo de reforma escolar capaz de evitar segregación o exclusión de los menos favorecidos de la sociedad. Por esta misma razón se opone a los itinerarios, la disciplina escolar, la evaluación convencional, etc. La política descentralizadora, subraya Marchesi –uno de los padres de la reforma educativa de 1990–, es progresista y busca la igualdad de los ciudadanos<sup>30</sup>.

Ahora bien, los problemas prácticos que ha originado la aplicación de la descentralización, y las medidas complementarias, han dado lugar a duras críticas. Frente a la idea de que los itinerarios aumentan la desigualdad social<sup>31</sup>, buena parte del profesorado de Primaria y Secundaria suele considerar que la diversificación de itinerarios (a edad más temprana) es una medida más realista.

Jean-Luc Mélenchon, responsable de la enseñanza profesional en el gobierno socialista, provocaba el escándalo al declarar que el *collège* único estaba superado: “Los nostálgicos de izquierda –declaraba en *L'Express* (22 de marzo de 2001)– me reprochan que quiero abatir una catedral laica, un monumento de la escuela republicana. Pero el *collège* único es una ficción, un igualitarismo formal que no tiene nada que ver con la igualdad real”. (...) “Cierta casta elitista ve todavía con malos ojos los liceos profesionales, porque no ha comprendido todavía que los oficios de nuestra época son ciencias prácticas, con un alto valor añadido intelectual. No, la enseñanza profesional no se reduce a una especialización manual (...). (*Le Monde*, 30 de marzo de 2001): “Hoy ser de izquierda es negarse a sostener un *collège* uniforme que desdeña la diversidad de

<sup>28</sup> En estudio crítico de la teoría de la enseñanza constructivista, Penalva, J.: *El profesor como formador moral. La relevancia formativa del ejemplo*, Madrid, PPC, 2006.

<sup>29</sup> Sobre esta cuestión, Penalva, J.: *El nuevo modelo de profesor: un análisis crítico*, Madrid, La Muralla, 2006.

<sup>30</sup> Se considera que la LOCE es un ejemplo de Educación excluyente por incluir una prueba General de Bachillerato (Parrilla, A.: «Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva», *Revista de Educación* 327 (2002), p. 14), por establecer la repetición de alumnos que suspendan y el establecimiento de itinerarios. En contraposición, se considera un ejemplo de Educación inclusiva a la LOGSE (Echeita, G.; Sandoval, M.: «Educación inclusiva o educación sin exclusiones», *Revista de Educación* 327 (2002), pp. 45, 44). Cfr. Esteve, J. M.: *La tercera revolución educativa: La educación en la sociedad del conocimiento*, Barcelona, Paidós, 2003. Viñao, A.: *Escuela para todos. Educación y modernidad en la España del siglo XX*, Madrid, Marcial Pons, 2004. Fernández Mellizo-Soto, M.: *Igualdad de oportunidades: la experiencia socialdemócrata española y francesa*, Barcelona, Pomares, 2003. Gimeno Sacristán, J.; Carbonell, J.: *El sistema educativo: una mirada crítica*, Madrid, Praxis, 2004.

Encarna Rodríguez ha criticado el discurso socialista de la LOGSE: han propuesto el modelo neoliberal de escuela, pero encubriéndolo con el discurso legitimador de la “escuela reformada”: Rodríguez, E.: *Neoliberalismo, educación y género*, Madrid, La Piqueta, 2001.

<sup>31</sup> Frente a los itinerarios de la ESO que plantea la LOCE, argumentando que aumentan la desigualdad social: Funes, J.: «Educar en la Secundaria es posible. Algunas propuestas para pensar en los cambios más urgentes», *Cuadernos de Pedagogía* 340 (2004), pp. 87-91. Gimeno, J.: «Hacerse cargo de la heterogeneidad», *Cuadernos de Pedagogía* 311 (2002), pp. 52-55. Yus, R.: «Los itinerarios en la ESO son una inmoralidad», *Cuadernos de Pedagogía*, 311 (2002), pp. 90-94. Fernández, M.: «Iguales, libres y responsables», *Cuadernos de Pedagogía*, 311 (2002), pp. 56-60. Contreras, J.: «Educa la mirada... y el oído. Percibir la singularidad y también la posibilidad», *Cuadernos de Pedagogía* 311 (2002), pp. 61-65. Pérez, A. I.: «Un aprendizaje diverso y relevante», *Cuadernos de Pedagogía*, 311 (2002), pp. 67-70. Torres, J.: «La cultura escolar. Otra construcción del conocimiento», *Cuadernos de Pedagogía* 311 (2002), pp. 71-75. Santos, M. A.: «Organizar la diversidad», *Cuadernos de Pedagogía*, 311 (2002), pp. 76-80.

inteligencia y practica el encarnizamiento académico por desprecio de la tecnología y los saberes profesionales<sup>32</sup>.

«Actualmente –afirma M. V. De Prada– los países de nuestro entorno han abandonado, antes de los 16 años, la comprensividad de currículo y de aula buscando soluciones a los problemas que plantea la nueva sociedad. España está siendo uno de los países más tardíos en reaccionar»<sup>33</sup>. Igualmente, la existencia del Bachillerato de dos años de duración ha creado problemas prácticos de considerable importancia y relacionados con el fracaso escolar<sup>34</sup>. Y otros problemas prácticos, como la promoción automática<sup>35</sup>, que no van a ser abordados aquí en profundidad.

Lo importante ahora es resaltar que se viene criticando duramente la idea de que la descentralización sea una estrategia efectiva para evitar la exclusión. Esta crítica la lanzan incluso corrientes pedagógicas críticas y poco sospechosas de ser tildadas de conservadoras. Se afirma, en síntesis, que la descentralización se está convirtiendo en un mecanismo que perpetúa la marginación social e impide la integración social precisamente a los menos favorecidos. En un análisis crítico de las directrices políticas en materia de educación, Van Zanten (miembro del Observatoire Sociologique du Changement, Centre National de la Recherche Scientifique y la Fondation National des Sciences Politiques de París) afirma lo siguiente:

Es evidente que la disminución del control del Estado central contribuye a la reproducción de injusticias sociales en el ámbito escolar<sup>36</sup>.

Sostiene este autor que la descentralización lleva, en la práctica, a la competencia entre instituciones educativas y a la necesidad de introducir mecanismos de gestión importados de la empresa privada. Y, en

<sup>32</sup> Ruiz, M.: *La secta pedagógica*, pp. 100-101. Dura crítica a la "Escuela comprensiva", especialmente a los itinerarios: Ruiz, M.: «Escuela comprensiva: nada para todos», en *La secta pedagógica*, pp. 93-105. «Tener a todos los alumnos escolarizados obligatoriamente hasta los 16 años no significa que todos deban estudiar lo mismo y que no deba haber diferentes opciones. La diversificación en el segundo ciclo de secundaria ofrece más posibilidades de éxito que una vía única en la que demasiados alumnos naufragan.» Ruiz, M.: *La secta pedagógica*, p. 105. Cfr. Robles, A.: «Por qué los profesores confían en la reforma educativa», *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 142 (2003), pp. 33-35). Cfr. la opinión de Ricardo Santos en *Debate profesional* junio 2005, que afirma que la LOE mantiene los itinerarios, sólo que con otro nombre, y, a la vez, dice que los que antes levantaban el grito, ahora callan.

<sup>33</sup> De Prada Vicente, M. V.: «Los itinerarios como medida de atención a la diversidad en la ESO» *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 135 (2002), p. 12. Esta cuestión en otros países Europa: Green, A.; Leney, T.; Wolf, A., *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*, Barcelona, Pomares, 2001.

Contra la idea de que los itinerarios significa segregación, sostiene la Catedrática de instituto que esa afirmación no se ajusta a la experiencia, que los grupos homogéneos suelen producir mejores resultados: «Nadie dudará que cuando a un enfermo se le lleva a la UCI dicha segregación tiene una finalidad encomiable que es el tratamiento más adecuado de su proceso sanitario» De Prada Vicente, M. V.: «Los itinerarios como medida de atención a la diversidad en la ESO» *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 135 (2002), p. 12.

<sup>34</sup> R. Santos considera que el Bachillerato en España, el más corto del mundo, no tiene capacidad para preparar a los alumnos para la Universidad. Santos, R.: «La LOGSE diez años después», *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 115 (2000), pp. 32-33. Marchesi sostiene que hay que mirarlo desde la óptica de los 6 años de la Educación Secundaria y que el problema de la enseñanza reside en aplicar bien el constructivismo y la motivación. Marchesi, A.: «El Bachillerato de la LOGSE», *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 115 (2000), pp. 6-7. Mantiene que es una práctica generalizada que al finalizar el Bachillerato el alumno realice una prueba externa de nivel: Green, A.; Leney, T.; Wolf, A., *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*, Barcelona, Pomares, 2001. Cfr. Etxeberria, F.: *Políticas educativas en la Unión Europea*, Madrid, Ariel, 2000.

<sup>35</sup> «Instauraron luego la promoción automática del alumno para negar la existencia de fracaso escolar. Por último dieron el pistoletazo de salida para la masiva incorporación de jóvenes a la universidad. Y el problema se trasladó a la universidad» Ruiz, M.: *La secta pedagógica*, p. 104.

<sup>36</sup> Van Zanten, A.: «Cuando lo global condiciona lo local», *Cuadernos de Pedagogía*, 319 (2002), 56. Cfr. Van Zanten, A.: *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, París, Presses Universitaires de France, 2001. Whitty, G.; Power, S.; Halpin, D.: *La escuela, el Estado y el mercado*, Madrid, Morata, 1999.

consecuencia, produce más segregación<sup>37</sup>. Por otra parte, el Foro de la Educación de los movimientos anti-globalización (celebrado en Porto Alegre, 2002), nada sospechoso de conservador, criticaba también algunas consecuencias de la descentralización: las escuelas de las zonas marginadas reciben mayor población de alumnos con dificultades, y, a la vez, con recursos insuficientes para dar una respuesta de enseñanza de calidad; esto lleva a perpetuar que las zonas marginadas sigan en la exclusión social, y a que los alumnos de las zonas más desarrolladas tengan más facilidades<sup>38</sup>.

Esta misma crítica es la que últimamente se viene haciendo al proceso de traspaso de las competencias educativas a las Autonomías de España. Este proceso de descentralización corre el peligro de que el sistema educativo se divida en varios sistemas educativos con diferentes sistemas de financiación. Al quedar cada sistema educativo al amparo de la política de cada Comunidad Autónoma, y dada la dinámica de despilfarro de este tipo de políticas, como ha señalado Hargreaves, es de esperar que crezcan las desigualdades educativas entre comunidades. Las desigualdades educativas se traducen, al fin y al cabo, en desigualdades sociales. Por tanto, la descentralización viene a instaurar un mecanismo de segregación social y de división cultural.

Habría que preguntarse, en consecuencia, si acaso garantizaría mejor la igualdad de todos los ciudadanos de un país tener un sistema educativo con unos criterios nacionales, de modo que la igualdad pasara por el hecho de que todos los ciudadanos tengan las mismas garantías para recibir una enseñanza acorde a estos mismos criterios, y no que la igualdad fuera una excusa para bajar los niveles de la enseñanza mediante la adaptación a cada contexto escolar. Este último caso sería un engaño social de graves consecuencias<sup>39</sup>. En una sociedad internacionalizada (sociedad mundial), cada vez más competitiva

<sup>37</sup> Zanten, A. V.: «Cuando lo global condiciona lo local», *Cuadernos de Pedagogía*, 319 (2002), pp. 53-56. Van Zanten, A. *L'école de la périphérie. Scolarité et ségrégation en banlieue*, París, Preees Univ. France, 2001.

<sup>38</sup> «En el contexto internacional neoliberal, los niveles de escolarización de base aumentan más las desigualdades sociales y el acceso al saber se hace más difícil para los pobres. Ello se debe a que se pide a la escuela pública base incluir poblaciones que la lógica neoliberal lleva, paralelamente, a la exclusión o a la marginación. La escuela pública debe enfrentar esa contradicción sin recibir las inversiones debidas en términos financieros de formación y de innovación pedagógicas. Los jóvenes están cada vez más escolarizados en instituciones diferentes, dependiendo del estatuto socioeconómico de sus familias. Se constata así el desarrollo de redes educativas cada vez más diferentes y jerarquizadas. En esas redes, la escuela pública debe recibir las poblaciones más frágiles en las condiciones más difíciles. Por lo tanto, se percibe que la educación de base (además, de estar infradesarrollada en muchos países) está acompañada de un gran fracaso escolar. Es admirable que la escuela pública resista y, en muchos lugares, luche y se renueve». Foro Mundial de la Educación: «Educación pública para un mundo democrático», R. Díaz-Salazar (ed.), *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Barcelona, Ed. Icaria / Intermón Oxfam, 2002, p. 30. Cfr. Rodríguez, M. M.: *La metamorfosis del cambio educativo*, Madrid, Akal, 2003.

<sup>39</sup> Recuerda Alain Michel (*Centre pour l'innovation et la Recherche dans l'Enseignement*, OCDE): «Las personas menos educadas son las primeras víctimas del rápido cambio que genera el progreso científico. De ahí la aparición del concepto de analfabetismo funcional, que afecta casi al 20% de la población en los países industrializados». Michel, A.: «Una visión prospectiva de la educación: retos, objetivos y modalidades», *Revista de Educación* nº extraordinario (2002), p. 14. Cfr. Pérez, V.; Rodríguez, J.C.: *La educación en España*, Madrid, Fundación Santillana, 2003. Del Castillo, J. J.: «Redefinición del analfabetismo: el analfabetismo funcional», *Revista de Educación*, 338 (2005), pp. 273-294.

Es curioso que la degradación de la calidad de la enseñanza suele ser juzgada por los defensores del constructivismo de un modo benévolo. En el año 1990 afirmaba Delval: «los alumnos saben hoy más. (...) Creo que hay que admitir que la enseñanza no se deteriora, sino que mejora» Delval, J.: «Comentarios al escrito del Dr. Fuentes», *Revista de Educación*, 292 (1990), pp. 196, 197. Aun con las deficiencias que había en sus inicios, se decía que había que esperar al año 2000 para poder hacer un juicio recto: «[Los] esperados efectos beneficiosos no podrán comenzar a sentirse plenamente hasta dentro de un decenio (...). Hay que abstenerse, pues, de valoraciones apresuradas de la LOGSE» Fierro, A.: «Diseño y desafíos de la reforma educativa española», *Revista de Educación*, 305 (1995), pp. 35. Igual opinión, una década después, incluso con datos de un fracaso escolar de más del 30% del alumnado: Marchesi, A., *Controversias en la educación española*, Madrid, Alianza, 2000. Esteve, J. M.: «Nuevos desafíos de la educación en el siglo XX», en *Educadores*, 203 (2002), pp.: 131-164.

En el marco jurídico anterior, la Ley General de Educación (1970), con un 25% de fracaso escolar, el problema resultaba escandaloso. Contreras afirma que, en «riguroso análisis empírico de los datos», la LOGSE es más desigualitaria que la LGE, Contreras Henández, J. A.: «Confusa la historia y clara la pena. El profesor "progre" español, en las tres últimas décadas», *Cuadernos de Pedagogía* 318 (2002), pp. 81-83.

(empresa del tercer sector), con unas exigencias de formación cada vez más sofisticadas (especialización), en unas circunstancias cada vez más complejas y cambiantes (sociedad de la información), sometidas a reconversiones laborales constantes (entre dos y cinco años), donde sólo sobrevivirán los más preparados, no hacer frente al fracaso escolar y a las graves desigualdades del sistema viene a ser uno de los graves problemas nacionales.

En esta situación, la igualdad real se consigue si se ofrece una educación cualificada y a la altura del mercado laboral. La educación no sólo forma trabajadores; cierto; pero no menos cierto es que la educación también debe estar a la altura del mercado laboral. Y la estructura del sistema educativo debería hacer frente a ello. No se puede limitar la "igualdad" a una asignatura (llámese "Educación para la igualdad" o "para la ciudadanía"). No es una asignatura la que hará que exista más igualdad, por ejemplo, entre hombres y mujeres, sino un *buen sistema educativo*. En una sociedad como la española, donde el 75% de las mujeres casadas dependen económicamente del marido, sólo se consigue una *igualdad real* si se le facilita la independencia económica. Sólo así tendrá la posibilidad real de no estar sometida. Y para ser económicamente independiente hay que tener un trabajo digno. Y es evidente que éste no se consigue sin una buena formación. No es conservadurismo exigir que la educación no renuncie a formar buenos profesionales (además de buenos ciudadanos)<sup>40</sup>.

Sin un trabajo digno no hay integración social, ni participación política y, por tanto, no hay ciudadanía, además de que se impide el desarrollo de la autoestima, de la autonomía personal y del

---

En general, se puede decir que en el ámbito académico de la enseñanza ha habido poca crítica contra la LOGSE. Esta escasez de crítica, quizás, se deba a que se consideraba "una ley progresista". «Finalmente, queremos concluir con una valoración positiva y esperanzadora de la recién estrenada Logse, por cuanto los valores que ella contiene, y que aquí hemos manifestado, nos permite esperar un hombre más perfecto y una sociedad más valiosa. Cambiar para mejorar, ésta es y no otra la finalidad de la educación» Gervilla, E.: «Los valores de la LOGSE. Enseñanzas de régimen general», *Revista Española de Pedagogía* 195 (1993), p. 288.

<sup>40</sup> En este sentido, recuerda Sáenz Barrio, resulta realmente sorprendente que el modelo educativo que ha servido de referencia a la reforma de la LOGSE, el modelo del partido laborista del Reino Unido (promovido por el Informe Plowden, 1967), haya sido abandonado progresivamente desde el momento mismo en que se empezó a implantar en España. Desde 1987 se venía exigiendo la necesidad de cambiar ese sistema para garantizar una educación de calidad. El Ministro de Educación de 1993 (Kenneth Clarke, del gobierno de Thatcher) se vio en la necesidad de volver a lo básico, a las asignaturas fundamentales (matemáticas, lengua, ciencia, tecnología, historia, etc.) y a los métodos pedagógicos tradicionales, a la valoración de la instrucción, a la jerarquización de los escolares por su capacidad de aprendizaje y su rendimiento en los exámenes.

Lo importante del caso es que el mismo partido laborista acogió favorablemente estas medidas, porque se vio en la necesidad de reconocer que era el mejor modo de preparar a "los pobres" para una insertarse en el mercado laboral. La educación pública debía ofertar una educación seria. Quien sale ganando son los pobres. Porque los que tienen posibilidades económicas tienen la posibilidad de elegir una escuela privada y pagarse unos buenos estudios. «Una escuela distraída de su tarea cultural –afirma Sáenz Barrio–, entretenida con las pamplinas de la participación, la gestión democrática, las áreas transversales, las jornadas de la tolerancia, de la educación no sexista, de la paz universal o de la defensa del buitre negro, es un fraude a las capas sociales más indefensas del país. (...) Lo progresista –dice, citando a Cantón– es reclamar "escuelas eficaces y de calidad, que son las que dedican la mayor parte del tiempo a enseñar y no entretener... (...) La demanda de padres y sociedad se decanta por escuelas con niveles de disciplina aceptable, con fuerte carga de contenidos, con una garantía de homologación social que se traduce en una especialización de determinados centros, fundamentalmente privados». Sáenz Barrio, O.: «Participación de los padres en la gestión y control del Centro escolar», *Revista Española de Pedagogía*, 202 (1995), p. 488. La cita pertenece a Cantón, I.: «Exigencias de la Reforma», *Cuadernos de Pedagogía*, 222 (1994), 30.

Sigue afirmando más adelante: «La gestión intransigente y partidista del primer Ministerio de Educación de la Administración socialista, y en concreto, la publicación de la LODE, resultó impagable para los centros de titularidad privada (...). Si además no consiguió mejorar sustancialmente la escuela privada, se comprenderá por qué a lo largo de los diez años de su publicación, la enseñanza privada, en su modalidad total o concertada, siga creciendo en la demanda familiar. La escuela sigue siendo hoy el único instrumento para la promoción cultural y profesional de los sectores más desfavorecidos. Sería deseable que no se dejase arrastrar por señuelosseudoprogresistas.» Sáenz Barrio, O.: «Participación de los padres en la gestión y control del Centro escolar», *Revista Española de Pedagogía*, 202 (1995), p. 490.

bienestar<sup>41</sup>. Una educación seria y sólida es la única posibilidad que tienen los/as desfavorecidos/as para integrarse en la sociedad y alcanzar una vida digna<sup>42</sup>.

Por otra parte, la defensa de la no exclusión escolar debería incidir más en el hecho de que uno de los puntos más importantes para la eliminación de la exclusión es la reforma del sistema económico, que es la mayor maquinaria de producción de excluidos. La educación juega un papel importante, sí, pero también, y sobre todo, la economía. Por tanto, no todas las reformas sociales han de depender de la escuela. Pretender que sea la escuela la única instancia que solucione la exclusión, lleva a un aumento del problema, porque se deja la causa principal (que es el sistema económico) y, en consecuencia, la escuela pasa a hacer asistencialismo, intentando salvar a unos cuantos excluidos, como ha denunciado el Foro Mundial de la Educación<sup>43</sup>.

Se debería incidir más en la reforma de la economía porque uno tiene la sensación de que actualmente tanto los políticos como los intelectuales parecen haber desistido del cambio de sociedad vía lucha contra el capitalismo, imperante mundialmente hasta que en 1989 se constata el fracaso de la economía alternativa, y, al mismo tiempo, parece que se incide exclusivamente en los discursos educativos, proclamando ahora un cambio social "desde la educación". La educación, evidentemente, juega un gran papel en esta empresa. Pero, ¿por qué se ha dejado de insistir en las reformas del sistema económico? ¿Hay que dejar la tarea de la revisión y reforma de la economía sólo a los movimientos sociales anti-globalización?

## 4. La sima entre la teoría y la aplicación

Los profesores de la Educación Primaria y Secundaria han señalado insistentemente las dificultades de aplicación de esta teoría y los problemas de operatividad. Una de las dificultades es la de conjugar, en la práctica, la comprensividad y diversificación; aunque a nivel teórico se defiende la diversidad, en la práctica no se han encontrado mecanismos de aplicación. Se aportan, sí, casos y experiencias particulares y se hacen llamadas a la creatividad del profesor, pero no existe un mecanismo adecuado y fiable de aplicación<sup>44</sup>. Esto influye evidentemente en la evaluación de los alumnos. Además, a estas dificultades prácticas se suman otro tipo de problemas a los que no se han dado respuestas operativas<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Afirma Sáenz Barrio: «la participación se ha convertido en un procedimiento de distracción para encubrir la incapacidad del sistema para dar respuesta a las necesidades sociales y económicas, la formación cultural y tecnológica de nuestra juventud» Sáenz, O.: «Participación de los padres en la gestión y control del centro escolar», *Revista Española de Pedagogía*, 202 (1995), pp. 487, 488.

<sup>42</sup> «Se debe hacer lo máximo para reducir, en la medida de lo posible, el fracaso escolar, pues el título escolar se hace cada vez más necesario, incluso si cada vez es menos suficiente para encontrar un empleo», Michel, A.: «Una visión prospectiva de la educación: retos, objetivos y modalidades», *Revista de Educación*, n.º extraordinario (2002), p. 16. Los problemas del fracaso escolar son: exclusión social, paro, delincuencia, etc. *Ib.*, p. 16.

<sup>43</sup> Cfr. Foro Mundial de la Educación: «Educación pública para un mundo democrático» en Díaz-Salazar, R. (Ed.), *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Barcelona, Ed. Icaria / Intermón Oxfam, 2002, p. 130.

<sup>44</sup> «La diversidad de alumnos que ocupan las aulas es cada vez más espectacular. Comparten la misma enseñanza y la misma aula, alumnos superdotados, alumnos con deficiencias auditivas, motrices o sensoriales, alumnos hiperactivos o con trastornos conductuales y de personalidad, inmigrantes con desconocimiento de la lengua castellana, alumnos pertenecientes a otras minorías étnicas, alumnos con dificultades generalizadas de aprendizaje, desmotivados, inadaptados al entorno y al sistema. Incluso entre los alumnos que no pertenecen a estas categorías, existen diferencias fundamentales debido a sus motivaciones, intereses, expectativas, estilos de aprendizaje y capacidad de aprender. (...) ¿Cuántas adaptaciones han de hacerse con toda esta diversidad en el aula? y sobre todo ¿cómo se llevan a la práctica (...). La dificultad de aunar comprensividad y diversificación en esta etapa se ha puesto de manifiesto y es cada vez más patente. *La dificultad estriba en que no se ha encontrado un adecuado tratamiento de la diversidad.*» De

Se ha argumentado incluso que el enfoque de la inclusión escolar incurre en la falacia de la "educación sin escuela", olvidándose de que la enseñanza en la escuela no se realiza individualmente, sino en un grupo, y en un contexto escolar<sup>46</sup>. A ello se suman otros problemas derivados del sistema de promoción, como la promoción automática. Además de una falta de respeto al principio de la equidad social, la promoción automática supone, como ha señalado el profesorado, un elemento desincentivador del esfuerzo: la calificación deja de ser una condición para la obtención del título<sup>47</sup>. Y en esta enumeración de problemas no se han incluido otros de no poca importancia, como los derivados de la violencia escolar, los "alumnos objetores"<sup>48</sup>, etc.

Estas cuestiones –que no han recibido una conveniente respuesta– lleva al profesorado, en términos generales, a afirmar que el proyecto de inclusión –tal y como se ha desarrollado en la práctica– parte de una «visión idílica de la realidad, construida en torno a un igualitarismo irreal, y genera más problemas de los que resuelve: como la indisciplina, rebajar los niveles de exigencia académica»<sup>49</sup>. Por el contrario, se afirma que para afrontar el problema de la diversidad se requieren propuestas eficaces, ajustadas a la realidad, y no discursos repletos de frases bienintencionadas.

Los problemas de orden práctico llevan también al profesorado a preguntar si la Educación Inclusiva, tal y como ha sido planteada y llevada a cabo hasta ahora, produce más inclusión o más

---

Prada Vicente, M. V.: «Los itinerarios como medida de atención a la diversidad en la ESO» *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 135 (2002), p. 9. La experiencia muestra –señala esta profesora– que es negativo para el aprendizaje diversificar en exceso al alumnado (*ib.*, p. 11).

<sup>45</sup> «¿Cómo se le puede dar a la escolarización un significado para aquellos cuyas capacidades e intereses no se orientan en la dirección académica tradicional? A estos interrogantes se han ido dando respuestas parciales y se han desarrollado los programas de garantía social, los programas de diversificación, las aulas taller; los programas para el alumnado inmigrante» De Prada Vicente, M. V.: «Los itinerarios como medida de atención a la diversidad en la ESO» *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 135 (2002), pp. 9-12.

<sup>46</sup> «¿Por qué en la clase particular el alumno resuelve problemas y comprende lo que en el aula no entiende? (...) ¿Por qué razón la academia de inglés enseña a hablar y a entender ese idioma mejor que la enseñanza reglada?» Gimeno Sacristán, J.: «Recuperar el pulso de la política educativa», *Cuadernos de Pedagogía* 338 (2004), pp. 79, 80. Cfr. Simola, H.: «Constructing a schoolfree pedagogy: descontextualization of finish state educational discourse», *Journal of Curriculum Studies* 3 (1994), pp. 339-356. Zechner, K. M.; Liston, D. P., *Formación del profesorado y condiciones sociales de escolarización*, Madrid, Morata/Paideia, 1993.

Algunos han llamado a esta propuesta pedagógica: "la pedagogía sin escuela"; Contreras, J.: «El profesorado y la república escolar», *Cuadernos de Pedagogía*, 287 (2000), pp. 84.

«Todos los teóricos constructivistas parecen estar convencidos de que el aprendizaje en contexto, con tareas auténticas, mejora la transferencia, hace posible aplicar lo aprendido en un entorno escolar fuera del mismo y viceversa. Sin embargo, esta afirmación no es fácil de demostrar» Gros, B.: «Constructivismo y diseños de entornos virtuales de aprendizaje», *Revista de Educación*, 328 (2002), p. 242.

<sup>47</sup> «Ignorando los principios elementales de la naturaleza humana (nadie –niño, adolescente, joven o adulto– realiza un esfuerzo al que no se siente obligado), se incorpora al modelo educativo el elemento desincentivador clave: todos los esfuerzos (e incluso su ausencia) se "recompensan" de la misma forma (promoción de ciclos o de curso, titulación)» Grupo de Profesores del IES Domenico Scarlatti (Aranjuez): «¡No es esto!» *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación* 104 (1999), p. 12.

<sup>48</sup> Sobre los llamados "objetores escolares", Aranguren Gonzalo, L. A.: «Escuela y familia: bricolaje educativo», *Cuadernos de Pedagogía* 310 (2002), p. 84.

<sup>49</sup> Grupo de Profesores del IES Domenico Scarlatti (Aranjuez): «¡No es esto!» *Boletín del Ilustre Colegio Oficial de Doctores. Colegio Profesional de la Educación*, 104 (1999), p. 12.

«La escuela ha sido utilizada como zona de aparcamiento de aquellos problemas para los que la sociedad no encuentra solución. Así, la revolución social igualitaria pendiente se traspaasa a la escuela, en una connivencia –no exenta de hipocresía– de los políticos, de los grupos dominantes (...).», Ribera, P.: «Otros espacios para otra escuela», *Cuadernos de Pedagogía*, 319 (2002), p. 80.

exclusión<sup>50</sup>. Especialmente teniendo en cuenta el alto índice de fracaso escolar. Un gran número de profesores han señalado que, tal y como el principio se concreta en el sistema educativo, confunde el principio de la igualdad como el "igualitarismo"; una cosa es que el sistema educativo deba ofrecer condiciones de igualdad para la consecución de una sociedad justa, y otra bien distinta que todos deban tener los mismos resultados académicos con esfuerzos diferentes<sup>51</sup>.

Pero esta crítica no es nueva, ni procede sólo del profesorado de Primaria y Secundaria. Al iniciarse la Reforma de 1990 se le criticó el desfase entre teoría y realidad. Según Fuentes, esta Reforma se apoya en el siguiente supuesto: «concebir los cambios en abstracto prescindiendo de la realidad sobre la que deben actuar, e ignorando que esa realidad que queremos transformar digiere tanto mejor los cambios cuanto más radicales son». Y afirmaba, al principio de la Reforma, que la cuestión que habría que estudiar es la siguiente: «en qué medida el desarrollo de una educación democrática aparece frenado no sólo por sus enemigos tradicionales, sino también por la incorporación a la realidad educativa de formulaciones supuestamente progresistas»<sup>52</sup>. Sostenía, siguiendo a Alain Finkielkraut, que las propuestas pedagógicas que inspiraban la Reforma estaba llena de "falacias culturales", de modo que «propuestas supuestamente alternativas incorporadas al discurso del poder alimentan a menudo una política más populista que democrática, más opresiva que liberadora, y así ocurre que hay ofertas de renovación cultural o pedagógica que no redundan en la emancipación intelectual de las clases populares, sino en su embrutecimiento y marginación»<sup>53</sup>.

Las críticas sobre este aspecto se han agudizado últimamente por parte del profesorado, aunque también vienen de fuera del ámbito de la pedagogía. Se viene insistiendo en que ese tipo de pedagogía se funda en un erróneo concepto de igualdad, incurriendo en el paternalismo puro y duro, de modo que termina cerrando las puertas precisamente a los más necesitados, impidiendo su integración en la estructura social<sup>54</sup>. En suma: el paternalismo. Este es el gran problema de la lucha contra la exclusión social.

---

<sup>50</sup> Esto, y los problemas que conlleva, ha llevado al profesorado a mostrarse en contra mayoritariamente de la obligatoriedad de la Educación Secundaria. Por ejemplo: «Un 73% del profesorado andaluz cree que no debería obligarse a los alumnos a cursar la Educación Secundaria Obligatoria si lo desean», Sanz, J.: «Educación y sociedad», *Cuadernos de Pedagogía*, 318 (2002), p. 10.

<sup>51</sup> M. Ruiz, por ejemplo, ha argumentado que, en el actual sistema educativo, «se da por supuesto que la igualdad de los ciudadanos en un Estado de Derecho es sinónimo del derecho de todos los ciudadanos a disponer de un mismo título académico al margen del esfuerzo. (...) La exigencia académica y no la compasión igualitaria es lo que puede ofrecer un futuro a todos los alumnos.» Ruiz, M.: *La secta pedagógica*, pp. 57, 97.

<sup>52</sup> Fuentes, J. F.: «Apostillas a Juan Delval», *Revista de Educación*, 292 (1990), p. 216.

<sup>53</sup> *Ib.*, p. 153. Coincide en la crítica a la Reforma por ideológica Martínez Bonafé: «Era pura ideología pedagógica» Martínez Bonafé, J.: «¿Qué son los MRP?», *Cuadernos de Pedagogía*, 311 (2002), p. 89.

En este sentido, J. Contreras afirma que las propuestas de la Reforma de 1990 «enuncian fórmulas biensonantes, pero eluden los auténticos conflictos», Contreras, J.: «El profesorado y la república escolar», *Cuadernos de Pedagogía*, 287 (2000), pp. 85. Crítica a la demagogia de llamar "progresita" a lo que no lo es: Éliard, M.: *El fin de la escuela*, Madrid, Grupo Unisón, 2002.

«No podemos prever si la Ley de Calidad será una ley de calidad suficiente (ahora sin mayúsculas) para poner remedio al caos introducido por la Logse, una de las mayores calamidades y de más temibles resultados que se haya abatido sobre España en los últimos tiempos.» Salvador, G.: *El destrozo educativo*, Madrid, Unisón, 2004, 165.

<sup>54</sup> Es ilustrativa, en este sentido, la experiencia de Cécile Ladjali con alumnos "poco favorecidos socialmente" de Drancy, en la periferia de París (Steiner, G.; Ladjali, C.: *Elogio de la transmisión*). Afirma C. Ladjali: «Según ellos (los alumnos), no había ni que hablar de leer más, aún menos de escribir, y, muchos menos todavía, poesía, porque, de todos los géneros literarios, era quizá el que menos atractivo les resultaba. Pero teníamos que hacerlo, precisamente, porque era algo difícil, imposible. Creo que el trabajo del profesor consiste en ir a la contra, en enfrentar al alumno con la alteridad, con aquello que no es él, para que llegue a comprenderse mejor a sí mismo. Trabajamos, pues, a la contra, e hicimos una apuesta por la dificultad. Todo lo que roza la excelencia resulta difícil» Steiner, G.; Ladjali, C.: *Elogio de la transmisión*, Madrid, Siruela, 2005, pp. 72-73.

La experiencia de Ladjali lleva a George Steiner, el gran crítico de la barbarie cultural, a afirmar lo siguiente: «En esa cuestión nos queda mucho por aprender de Estados Unidos (...). No hay que olvidar que en las escuelas estadounidenses se inculca a los niños

Y la solución no viene de las buenas intenciones (pues con la mejor intención se puede estar en el error), ni de la ingenuidad ante la realidad.

## 5. Conclusiones

El modelo vigente de descentralización escolar está lejos de dar soluciones eficaces y unánimes a la realidad educativa. Hemos repasado algunos de los problemas más sobresalientes. La cuestión principal, de cara a las soluciones, reside en detectar las anomalías teóricas y prácticas. Y ello empieza por la siguiente distinción de niveles.

En primer lugar, hay que distinguir el nivel ético de otras dimensiones implicadas. La introducción de la reflexión ética en el discurso educativo ha significado un importante avance respecto de posiciones anteriores demasiado centradas en metodologías positivistas. Pero la dimensión ética es *una* dimensión, que no puede eliminar ni reducir las otras dos dimensiones implicadas. El problema de la "Educación Inclusiva" y de la consecución de la "Educación para todos" no reside *sólo* en cuestiones morales. Se puede afirmar el principio de la justicia y de la igualdad para el sistema educativo, pero una cosa es la declaración de principios y otra la construcción teórica y práctica de un modelo educativo acorde con los principios.

En segundo término, también habría que distinguir entre el diseño teórico y el diseño práctico (orden de la aplicación). Hay que distinguir entre "juicios teóricos" y "juicios prácticos": unos parten del método hipotético-deductivo y otros del "imperativo-hipotético", de modo que lo que teóricamente puede ser verdad, en la práctica no tiene por qué ser acertado o conveniente. Una cosa es "lo ideal" (objeto de la ciencia y de la teoría) y otra "lo posible" y "lo realizable" (objeto de la práctica)<sup>55</sup>. En este nivel de la aplicación se plantea la cuestión de la conexión de medios con fines.

La toma en consideración de esta diferenciación de niveles puede plantear el discurso de la reforma escolar en términos más realistas.

---

la idea de que van a ser mejores que sus padres. Y eso desde el primer día. Porque tal es el credo de ese progresismo, de ese mejoramiento (...). Tocqueville ya lo había señalado: es la nación, es la filosofía de la propia nación, la que apremia a no tener vergüenza de querer ser mejores que los propios progenitores. En Inglaterra, sin embargo, padecemos aún un sistema de clases, en el que los padres dicen: "No, no llegarás más lejos que yo, porque, si lo haces, romperás con la solidaridad política e ideológica de tu clase". Y, créame, eso es vandalismo de almas.» *ib.*, p. 122.

<sup>55</sup> Cfr. González, W. J.: «Progreso científico e innovación tecnológica: La "Tecnología" y el problema de las relaciones entre Filosofía de la ciencia y Filosofía de la Tecnología» *Arbor* 620 (1997), pp. 261-283. González, W. J.: «Ciencia y valores éticos: De la posibilidad de la Ética de la ciencia al problema de la valoración ética de la Ciencia Básica» *Arbor*, 162 (1999), pp. 139-171. Niiniluoto, I.: «Ciencia frente a Tecnología: ¿Diferencia o identidad?» *Arbor* 620 (1997), pp. 285-299. Niiniluoto, I.; Tuomela, R.: *Theoretical Concepts and Hypothetico-inductive Inference*, Reidel, Dordrecht, 1973. Rescher, N. (Ed.): *Values and the Future: The Impact of Technological Change on American Values*, Free Press, N. Cork, 1969.