
TRADICIÓN Y MODERNIDAD EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN ESPAÑA: UNA REVISIÓN DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS¹

José Beltrán Llavador, Francesc J. Hernández i Dobon*
Alejandra Montané López**

SÍNTESIS: En el presente artículo trazamos un panorama aproximativo de algunas de las cuestiones más relevantes que determinan, al tiempo que reflejan, las políticas educativas en España desde la década de 1980 hasta la actualidad. Esta revisión de los últimos 25 años permitirá apreciar, siquiera de manera epidérmica e inevitablemente parcial, la tensión o dialéctica entre la tradición –caracterizada por la persistencia de formas caducas en la concepción y en la provisión educativa– y la modernidad –portadora de la tendencia al cambio y a la innovación, si bien no exenta de ambigüedad y contradicción en su propio desarrollo–. Nos detenemos en aquellos ejes a partir de los cuales se articula nuestra reflexión, tales como las políticas educativas, la organización del sistema educativo, la convergencia europea, las organizaciones transnacionales reguladoras de las políticas educativas y prospectivas, finalizando con algunas conclusiones que, aun siendo abiertas, plantean la persistencia de las dinámicas reproductoras. Nuestro análisis se ciñe, para esta ocasión, al ámbito de la educación formal, sin dejar de reconocer la importancia creciente de los espacios de educación no formal e informal, y de los sectores emergentes derivados de los mismos. Como se verá, nuestro planteamiento se enmarca dentro de una interpretación singular acerca de las derivaciones y consecuencias de la modernidad tardía en la que se inscribe nuestro período de estudio.

Palabras clave: reforma educativa, desarrollo profesional, sistema educativo, política educativa.

53

¹ El artículo que nos ocupa está basado en el informe realizado en el marco de la investigación «Educating the Global Citizen: Globalization, Educational Reform and the Politics of Equity and Inclusión in 16 Countries», coordinada por Carlos Alberto Torres, de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA). Para el informe de investigación, cuya versión completa se puede consultar en: <<http://cyted.riaipe.net>>, pudimos contar con las aportaciones del Instituto Paulo Freire de España.

* Profesores del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia (España).

** Profesora de Educación Social y Pedagogía del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona.

SÍNTESE: No presente artigo, traçamos um panorama aproximativo de algumas das questões mais relevantes que determinam, e ao mesmo tempo refletem, as políticas educativas na Espanha desde a década de 1980 até a atualidade. Esta revisão dos últimos 25 anos permitirá apreciar, embora de modo epidérmico e inevitavelmente parcial, a tensão ou dialética entre a tradição – caracterizada pela persistência de formas caducas na concepção e na provisão educativa e a modernidade – portadora da tendência à mudança e à inovação, se bem que não isenta de ambigüidade e contradição no seu próprio desenvolvimento. Detemo-nos naqueles eixos a partir dos quais se articula nossa reflexão, tais como as políticas educativas, a organização do sistema educativo, a convergência europeia, as organizações transnacionais reguladoras das políticas educativas e prospectivas, finalizando com algumas conclusões, que, embora abertas, suscitam a persistência das dinâmicas reprodutoras. Nossa análise se reduz, para esta ocasião, ao âmbito da educação formal, sem deixar de reconhecer a importância crescente dos espaços de educação não formal e informal, e dos setores emergentes deles derivados. Como se poderá ver, nossa proposta se insere dentro de uma interpretação singular sobre as derivações e conseqüências da modernidade tardia em que se inscreve nosso período de estudo.

Palavras-chave: reforma educativa; desenvolvimento profissional; sistema educativo; política educativa.

ABSTRACT: In the present paper, we will present an approximate outlook of a few of the more relevant issues that determine, at the same time that reflect, the Spanish educative policies deployed from 1980 up to now. This scan of the last 25 years will allow us to see (even in a superficial and inevitably partial fashion) the tension and dialectic between tradition (noted for the persistence of outdated forms of conceiving and delivering education) and modernity (bearer of innovative trends, although not exempt from ambivalence and contradictions in its own development). We will pay close attention to those axes that can work as a starting point for our reflection, namely: educative policies, organization of the educative system, European convergence and transnational organizations that regulate educative policies. In the end, we present a few conclusions that, even though they are still open, present the persistence of reproductive dynamics. In this occasion, our analysis is constricted to the sphere of formal education, without failing to acknowledge the growing importance of non-formal and informal educative spaces, and the importance of the spheres derived from them. Our approach has to be considered within a singular interpretation of the consequences and implications of the late modernity in which the studied period takes place.

Key words: educational reform; professional development; educative system; educational policies.

1. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN: ANTECEDENTES

Para España, durante muchos años, la educación ha sido un factor no solo de reproducción social, sino también de fuerte control ideológico, papel que se puede reconocer, entre otras, por las siguientes características generales: centros de titularidad privada religiosa, un fuerte control ideológico sobre el profesorado docente de primaria a través de las escuelas de magisterio y pocos centros con oferta pública en secundaria.

Por otra parte, la configuración de la enseñanza obligatoria, su precoz segregación y el escaso número de universitarios existente a finales de la década de 1960 y comienzo de la siguiente muestran el estado educativo del país durante más de la mitad del siglo XX.

Esta tradición educativa va sufrir su primera ruptura con los cambios sociales y económicos que sobrevienen en los años sesenta con la mecanización del campo, la emigración a las ciudades y a otros países, la incipiente industrialización y el posicionamiento del turismo como sector económico de gran importancia, cambios que a nivel educativo van a tener su correlato en la reforma educativa implementada a través de la Ley General de Educación (LGE) de 1970.

Esta ley configuró el primer intento de modernización y adecuación de la educación a las nuevas necesidades económicas y sociales. A partir de aquí, la perspectiva dual de la modernidad será ya una constante en el devenir educativo del Estado español:

- Modernidad de adecuación y adaptación.
- Modernidad de ruptura, democratización, participación y transformación.

Uno de los datos más llamativo que confirma esta dualidad es, en comparación con países de su entorno, el gran atraso educativo que arrastra la población española en lo que a niveles educativos se refiere. Sin embargo, aunque estudiados de forma sincrónica estos niveles dan la imagen de fracaso del sistema educativo, observados de forma diacrónica, es decir, en el proceso histórico de los últimos años, ponen de manifiesto que existe una mejora notable de los datos de escolarización y de nivel educativo respecto de los de épocas anteriores.

2. POLÍTICA, POLÍTICA EDUCATIVA Y REFORMAS EDUCATIVAS

En 1981 hubo en España un fugaz intento de golpe de Estado que aceleró la crisis de los partidos políticos que provenían de la reforma del régimen dictatorial. En las elecciones de 1982 el Partido Socialista consiguió una amplia victoria, a partir de la cual comenzó un ciclo de modernización del Estado que tuvo como hitos destacados, entre otros, la plena integración en la Unión Europea (1986) y en la Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN); el desarrollo de la descentralización del Estado en diecisiete comunidades autónomas y el desarrollo normativo de la Constitución (1978); la reforma del mercado laboral y la reconversión de la industria pesada; la reforma fiscal y la reforma educativa. El ciclo económico adverso de comienzos de la década de 1990, los escándalos de corrupción y la participación en la guerra sucia contra el independentismo vasco provocaron una fuerte erosión en el gobierno, que tuvo que gobernar en coalición con el centro derecha (1993-1996) y, finalmente, traspasar el poder a un gobierno de signo conservador representado por el Partido Popular (1996-2004). Por tanto, en líneas generales, se podría decir que en España, durante la primera mitad del período de referencia, hubo un gobierno socialdemócrata y en la segunda mitad uno conservador, con breves períodos de transición antes y después de cada uno. Desde el año 2004 a la actualidad, tras el desgaste del ciclo conservador intensificado por su participación en la ofensiva anglonorteamericana en la guerra de Irak, nos encontramos nuevamente con un gobierno socialista.

56

Con respecto al escenario educativo español, la legislación escolar se remonta a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, y cabe señalar que las reformas educativas generales han sido escasas, como lo indica el hecho de que durante doscientos años sólo hubo dos reformas generales de la educación, la del ministro Moyano en 1857 (Ley de Instrucción Pública de 9 septiembre), y la de Villar Palasí en 1970 (LGE). En general, la legislación escolar ha sido muy variable, dependiendo de la alternancia en el poder de gobiernos liberales y conservadores, con breves períodos republicanos, y una larguísima dictadura que le concedió privilegios a la Iglesia católica, que en la actualidad sigue dominando una amplísima red de centros educativos de titularidad privada. Se puede decir que su participación en la enseñanza constituye su principal fuente de financiación y de proyección ideológico-social².

² Esta modernización ha sido consecuencia de un proceso evolutivo de luchas de clase, reflejado en diferentes acciones y documentos que ponen de manifiesto la

Los dos gobiernos del último cuarto de siglo, el socialista (1982-1996; 2004-2008) y el conservador (1996-2004), promulgaron tres reformas educativas a través de leyes de rango superior, la primera de las cuales fue la Ley 1/1990 de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE); la segunda la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE) y la tercera, y más reciente, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) promulgada en la última legislatura socialista. Es, por lo tanto, un largo período marcado profundamente por la alternancia política, que creó escenarios difíciles para la modernización, conceptual y estructural, de la educación.

En todos los casos, la política y las reformas educativas provocaron reacciones adversas y manifestaciones en contra de los gobiernos, en general secundadas por el sector educativo. Globalmente, durante este período se han desarrollado algunas iniciativas determinadas por la integración y la homologación del sistema educativo en el marco europeo, como, por ejemplo, la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años, edad legal de acceso al trabajo; la impartición de la educación secundaria por profesorado licenciado, es decir, profesorado que ha cursado una carrera de dos ciclos, reservando la educación primaria para profesorado diplomado, que ha cursado una carrera de un ciclo; la especialización del profesorado en la educación primaria para idiomas, música, educación física, etc.; la introducción de figuras complementarias de apoyo psico-pedagógico; la dignificación de la formación profesional y la introducción del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

57

La LOGSE de 1990 fue un nuevo intento de modernización y adaptación, en este caso a muchas de las directrices europeas en materia educativa, y configuró las bases de todas las reformas posteriores. Pero esta homologación, que aún continúa en los diferentes niveles del sistema educativo (educación superior), no fue acompañada por una apuesta política concreta de cambio real, prueba palpable de lo cual ha sido siempre la falta de una memoria económica de acompañamiento a dicha ley o la falta de recursos para efectuar las correcciones pretendidas con las nuevas leyes educativas.

supervivencia de algunos elementos del modelo educativo post-franquista y que los sucesivos gobiernos socialdemócratas han ido aceptando paulatinamente, como por ejemplo los acuerdos de 1978 con la Santa Sede y el artículo 7.º de la Constitución española.

Hay que añadir que durante el período de referencia se desarrollaron en el país los Estatutos de Autonomía, ahora en proceso de revisión, que descentralizaron las competencias educativas hacia las distintas comunidades autónomas, las que a partir de allí tienen plena capacidad para establecer sus presupuestos educativos y destinar fondos para la creación de centros, el pago de salarios, etc., y un cierto margen para intervenir en los contenidos. Ello ha permitido, también, normalizar la enseñanza de las lenguas cooficiales, fundamentalmente el catalán, el vasco y el gallego. En general, más de la mitad de la población de España es competente en alguna otra lengua, además del castellano³.

Haciendo un pequeño ejercicio numérico de memoria histórica, podemos destacar que desde el 17 de julio de 1945, fecha de las primeras medidas reformistas adoptadas (Ley de Instrucción Primaria), una vez finalizada la Guerra Civil y en la década oscura y autárquica del franquismo (1940-1950), transcurrieron 25 años hasta la promulgación en 1970 de la LGE. Pero entre esta ley y la siguiente, la LOGSE de 1990, transcurrieron dos largas décadas, veinte años en los que España dio un giro sustancial desde el punto de vista social y político. El salto cualitativo se debió, principalmente, al paso de un régimen dictatorial a una democracia formal, dotándose de una Constitución que define el Estado como una realidad plural, y al mismo tiempo, incorporándose a una realidad supranacional en el seno de la Unión Europea. En este marco ya no tenía sentido perpetuar un sistema educativo heredado del franquismo, y se hizo cada vez más necesario introducir una serie de cambios que, en consonancia con el proceso de modernización del país, adecuara la escuela al nuevo escenario social, político y económico. Es así como surge «un nuevo marco democrático para la educación», en palabras de Marta Mata (1997, p. 38), presidenta del Consejo Escolar del Estado y figura histórica, recientemente fallecida, de los movimientos de renovación pedagógica.

El resultado de las últimas reformas educativas no siempre es complaciente. Junto con el reconocimiento de los avances objetivos en la ampliación de la provisión educativa, con la escolarización de masas, y en la prolongación de la misma con la extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años, tanto analistas como colectivos críticos observan el

³ Esta normalización, más que en la sociedad se apoya, por lo general, en el sistema educativo reglado y obligatorio, lo que genera situaciones de diglosia lingüística respecto al castellano.

lastre y las inercias tecnoburocráticas que, si bien dan paso a la importante reforma de 1970, limitan poderosamente la oportunidad que brindó la de 1990. Esta, que nace debilitada de origen por no ir acompañada de una ley o memoria de financiación como lo estuvo la anterior LGE, acaba percibiéndose en su conjunto como una reforma administrativa, diseñada desde los despachos, y con escaso margen para la autonomía del profesorado, sin duda una de sus mayores aspiraciones y la que de verdad define la auténtica naturaleza democrática del cambio que se propugna.

En este sentido, seguimos a Bolívar (2004) al decir que la configuración de las reformas educativas en España ha sufrido una triple problematización. En primer lugar, el diseño de leyes educativas del partido gobernante y no del Estado, es decir, con el consenso de todos los partidos, lo que ha motivado la alternancia legislativa. En segundo lugar, las leyes se han propuesto mejorar la educación, pero lo han hecho solo como leyes «escolares», limitadas a medidas en el sistema escolar, no «educativas», dirigidas a intervenir activa y socialmente en la comunidad. En tercer lugar, una confianza excesiva en las regulaciones administrativas por medio de reformas diseñadas técnicamente, cuando la investigación educativa lleva décadas poniendo de manifiesto (Fullan, 2002, Tyack y Cuban, 2000) que los cambios legislativos no provocan por sí mismos una mudanza de las culturas escolares y profesionales, y menos aún de las condiciones sociales para llevarlas a cabo.

3. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

El sistema educativo reglado se encuentra doblemente dividido: en primer lugar, reproduce la estructura en «doble red» –una orientada a la universidad y otra orientada a la formación profesional–; en segundo lugar, el sistema reglado está dividido en centros de titularidad pública y centros de titularidad privada.

A pesar de que la Constitución proclama el laicismo del Estado, este mantiene un fuerte apoyo a la Iglesia católica, el componente más importante del cual es, sin duda, la subvención con cargo a los presupuestos del Estado de los centros católicos de enseñanza. Esta situación, que de manera suave podemos calificar de anacrónica, es un ejemplo notable de la dialéctica entre tradición y modernidad en nuestro país. Antes de proceder a la reforma general del sistema educativo (1990), el

Partido Socialista en el gobierno permitió a la Iglesia conservar los privilegios que había tenido durante la dictadura. Mediante un acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede, por una parte, y con una ley que desarrollaba el derecho a la educación –Ley Orgánica del Derecho a la Educación de 1985 (LODE)– por otra, se mantuvo la financiación de las escuelas privadas que complementan la red pública, denominadas escuelas concertadas, y se concedió una serie de beneficios complementarios, el no menos importante de los cuales es la contratación, con cargo a presupuestos estatales, de profesorado de catolicismo, que desarrolla sus actividades en todas las escuelas públicas y mantiene una asignatura en pie de igualdad con otras del currículum. Los sucesivos gobiernos conservadores (1996-2004) han utilizado el descenso demográfico, anterior al aumento actual de residentes extranjeros, para cerrar unidades de escuela pública mientras se mantenían y se incrementaban las subvenciones a los centros privados, muchas veces ubicados unos muy próximos a los otros. Se trata de una privatización «blanda y gradual», en palabras de Díez Gutiérrez (2007), patente en el sistema educativo, que se ha estimulado también mediante la comisión a terceros de fragmentos de la gestión escolar, como por ejemplo las construcciones, los servicios de comedor, las actividades extraescolares, etcétera.

La reforma del Partido Socialista resultó ambigua respecto a la persistencia reproductora y los efectos clasistas de la doble red. Por un lado, consagró la estructura doble al promulgar una Ley de Reforma Universitaria (LRU, 1985), que desarrollaba la autonomía de la universidad recogida en la Constitución, antes de proceder a la reforma general del sistema no universitario (LOGSE, 1990). Como se suele decir, se empezaba la casa por el tejado. Por otro lado, intentó evitar la doble titulación anterior al concluir el ciclo obligatorio (graduado escolar / certificado de escolaridad), instaurando un único certificado de educación secundaria; pero se reinstauró la duplicidad entre el alumnado que dispone de él y el que no. Se intentó paliar el efecto clasista del circuito de la formación profesional, muy deteriorada al comienzo del período y que recogía alumnado de bajo rendimiento, aislando los dos niveles formativos (no se podía pasar del nivel inferior –ciclos formativos de grado medio– al superior –ciclos formativos de grado superior– sin reingresar en la formación secundaria postobligatoria), pero esta medida fue rápidamente eliminada por el gobierno conservador, precisamente cuando ocupaba la cartera de Educación el actual líder de la oposición. Dos años después, la misma Administración promulgó la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que

excepcionalmente gozó de consenso social, para adecuar el marco de la formación profesional inicial o reglada al sistema europeo de las cualificaciones, derivado de los imperativos de la Estrategia de Lisboa.

Por otra parte, el modelo universitario es masivo, sin una vinculación profesional clara de los títulos expedidos, con un fuerte componente clasista en carreras de prestigio y una sobrerrepresentación de las titulaciones de letras, incluidas las de un ciclo, con poca exigencia de inversión en capital. Ni la reforma socialista (LRU de 1985), ni la reforma conservadora (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades) han conseguido frenar una elevada endogamia en la adscripción del profesorado, sin que haya movilidad, por lo que respecta al profesorado, entre la enseñanza superior y otros niveles educativos. Por otro lado, esta reforma introdujo, mientras se desarrollaban diversas instancias de evaluación y control de calidad, la retórica de la «calidad / excelencia» en la educación superior, retórica que, conviene señalar, procedente de la esfera económica y de organismos internacionales centrales dentro de ella, incrementa el giro hacia lo que se ha dado en llamar *globoeducación*.

4. EL PAPEL DEL ESTADO

Las consideraciones anteriores están relacionadas con el uso cada vez más extendido en nuestro país de la expresión «calidad» aplicada a la esfera educativa. El discurso dominante en el escenario educativo español introduce recientemente, como en buena parte del mundo, la noción de «calidad», dando por supuesto el acuerdo común sobre el significado de su uso. Ahora bien, el concepto de calidad, utilizado como una buena nueva, es cuanto menos equívoco. El punto culminante de esta expresión se alcanzó en el año 2002 cuando, como vimos, una ley de educación la adopta en su propia nomenclatura: la Ley Orgánica de *Calidad* Educativa. Con algunos precedentes y con consecuentes en la siguiente ley educativa (LOE, 2006) –que aunque hace caer la letra, mantiene el espíritu– cuyo objetivo fundamental es el de sancionar o legitimar un nuevo sistema de relaciones entre Estado, sociedad y educación, que caracteriza lo que se ha dado en llamar el «Estado evaluador», lo cual supone el control a distancia y a posteriori de sus productos. Así, el control se ejerce sobre los resultados de actuaciones y no sobre el seguimiento o cumplimiento de compromisos, respecto de los cuales el Estado no asume ninguna responsabilidad, dedicándose

a relegar responsabilidades y a sancionar, con premios o castigos, en función de lo que considere que son resultados valiosos, o no, para el mercado. El efecto perverso de esta lógica es que el profesorado acaba despolitizándose al aceptar que el control disminuya sobre los procesos mientras se incrementa sobre los resultados, como indica la generalización de complementos salariales en función de la productividad. No se puede perder de vista que el origen más reciente de la cuestión de la calidad se encuentra asociado a la pujanza de los gobiernos conservadores de la década de 1980, liderados por el binomio Thatcher-Reagan, quienes lo recuperan y reeditan en alianza estrecha con el concepto de *accountability*, esto es, de eficacia o rendición de cuentas con criterios monetaristas. Por eso, no es casual que hoy emerja de nuevo en nuestro país, y a escala internacional, reflejando las tendencias arrolladoras de la globalización, y encontrando sus mejores portavoces en organizaciones tan influyentes como el Fondo Monetario Internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Mundial. De la misma manera que en su momento el taylorismo influyó exportando hacia el capital cultural modelos propios de la producción de capital económico, ahora se exportan hacia la esfera de las instituciones públicas «indicadores de calidad financiera», de donde provienen los términos «eficacia», «eficiencia» y «excelencia», propios del mundo de la empresa privada y convertidos ya en lugares comunes.

62

Bajo el signo de la calidad, en el espacio de la economía política, se intensifica y se altera la función segregadora, y por ende de estratificar, de la escuela cuando se invierte la correlación de fuerzas en la doble red –pública y privada– de la oferta educativa. Ahora mismo, en nuestro país, nos encontramos con una nueva división social que no surge de la institución y no es trivial, porque la fragmenta y segrega internamente mostrando su fragilidad, por esto la escuela pública se está convirtiendo, de hecho, en subsidiaria de la privada. Hablar de escuela pública es hablar de públicos, y hablar de escuela privada es hablar de clientes.

5. CONVERGENCIA EUROPEA Y ORGANIZACIONES TRANSNACIONALES

El proceso de descentralización en el seno de nuestro país encuentra ahora un elemento de comparación dentro de un nuevo proceso de recentralización en el marco del proyecto europeo. Desde una dimensión sincrónica, qué duda cabe que la entrada de España en la UE en 1986 supone una orientación eurocéntrica que afecta tanto a la

posición estratégica como a la representación simbólica de nuestro Estado dentro de un espacio supranacional. Al mismo tiempo, y en perspectiva diacrónica, esta nueva ubicación marca un punto de inflexión respecto de la propia historia de nuestro país, pues España ya no dirige tanto la mirada al pasado, a su herencia y relación con el Mediterráneo, sino que privilegia el futuro, su aproximación geoestratégica al Norte. Por ello, la representación simbólica de España en el marco europeo cobra un gran relieve en el currículum escolar y en los libros de texto en la enseñanza obligatoria.

Por otra parte, la política educativa española se va adecuando a los principios rectores europeos, que han incluido la educación dentro de los Servicios Económicos de Interés General (SIEG). Los mismos están definidos como «los servicios correspondientes a una actividad económica que está abierta a la competencia»⁴, entrando plenamente en las dimensiones de competencia a través de los artículos 147.º y 148.º, donde se insta a los Estados miembros a que procedan a la liberación de todos los servicios.

Por lo tanto, al analizar el significado y las medidas que toman las leyes educativas en España es imprescindible tener presente las líneas ideológicas hegemónicas en la sociedad española y en la Unión Europea. Por una parte, la ideología neoliberal que impulsa, como decimos, los intereses de las corporaciones transnacionales capitalistas, y, por otra, las ideologías conservadoras, comprometidas en la reproducción de un modelo de sociedad clasista, sexista, racista y, frente a ellas, los movimientos de las izquierdas comprometidos en luchas por mayores cotas de justicia social (Gimeno Sacristán, 2006).

En el año 2004, la opinión pública, a través del engranaje mediático, se lleva una fuerte impresión a raíz de los malos resultados que sobre el rendimiento académico de los alumnos se desprenden del

⁴ Esto incluye, en principio, todos los servicios públicos abiertos a proveedores públicos y privados. Se enumeran los que están explícitamente excluidos del ámbito de aplicación de la directiva, entre los cuales se hallan los servicios que «persigan un objetivo de bienestar social»: vivienda social, servicios a la infancia y a la familia, servicios financieros, de salud, de transporte (excluidos los transportes funerarios), telecomunicaciones, servicios jurídicos, profesiones asociadas con el ejercicio de los poderes públicos, como por ejemplo, los notarios, servicios audiovisuales, juegos de azar. Quedan en el ámbito de aplicación de la directiva la educación; la cultura; el transporte; la distribución, suministro y almacenamiento de energía y gas; la distribución y el saneamiento de agua; el tratamiento de residuos y los servicios postales.

informe internacional PISA (*Programme for International Student Assessment*) 2003. Según el *ranking* de este estudio, España queda a la cola de los países europeos, por debajo incluso de algunos de ellos cuya inversión en presupuestos educativos es menor. Antes de llevar a cabo una lectura contrastada de esta interpretación, conviene realizar un breve ejercicio de memoria y de contextualización. Así, por ejemplo, conviene no olvidar que la promotora de PISA es la OCDE, un importante organismo internacional de carácter, como su nombre indica, económico, y cuyos intereses al poner en marcha este tipo de informes no son altruistas sino que tienen una orientación marcadamente instrumental. ¿Por qué no habrían de tenerla, por otra parte, en coherencia con su propia función? Desde la propia definición de PISA, al comienzo del informe, se dice que este se va a centrar en el «rendimiento» de los alumnos y en el examen de algunas características asociadas al «éxito» educativo. La finalidad del informe –así se manifiesta– es orientar hacia políticas educativas desde la necesidad de los gobiernos de extraer conclusiones aplicables a las directrices que han de seguir. De manera que un organismo económico internacional orienta a los gobiernos sobre la política educativa a seguir. Lo que no se dice, porque se da por sentado, es que esa política es la que es buena para la economía. Como también se da por sentado que los dictados de la economía –no de cualquier economía, sino la del libre mercado– son buenos para el desarrollo social. Otra cosa es qué se puede entender por «progreso» o «desarrollo» social. En cualquier caso, de no poner los frenos de emergencia para detenernos a plantear estas cuestiones, de no apelar a un ejercicio cada vez más necesario de *vigilancia epistemológica*, podemos dejarnos arrastrar por la opinión dominante, convertida en doctrina o en conocimiento oficial, por utilizar la expresión de Apple. Y de paso, podemos acabar pensando que la interpretación que se desprende de organismos como el mencionado, en connivencia con los criterios del Banco Mundial, entre otras entidades, es la normal, es decir, la que dicta o establece la norma, las reglas del juego, y luego la natural, la que va de suyo con la naturaleza social, con el orden de las cosas.

Quizá, valga la pena por lo que al informe PISA se refiere, ofrecer otro tipo de enfoque. Si atendemos a Carabaña (2004, pp. 77-78):

Gracias a este informe sabemos que en lo que se refiere a resultados globales la Enseñanza Básica española es aceptablemente eficaz y sumamente eficiente. Es aceptable en eficacia porque los alumnos españoles desarrollan su capacidad cognitiva aproximadamente igual que los alumnos de los otros países de la

OCDE [...]. Según el informe PISA, los alumnos españoles alcanzan en lectura una nota (en la escala habitual del 1 al 10) de 4,93, en matemáticas de 4,76 y en ciencias de 4,91, que hay que comparar con una nota media de 5 del conjunto de los países. La prensa no aireó la proximidad de los resultados españoles a la media, sino el orden de España entre los 31 países: puesto número 18 en lectura, 23 en matemáticas, 19 en ciencias. Pero la proximidad entre países es tan grande que el orden carece de importancia: se parece mucho a la llegada en pelotón en una carrera de ciclismo.

El sistema español de enseñanza es, además, líder en eficiencia, al menos si nos limitamos a los países occidentales, pues es superado por algunos países del este europeo –Checoslovaquia, Hungría y Polonia– que gastan menos para obtener resultados semejantes y por Corea e Irlanda, que logran mejores resultados con parecido gasto. Pues bien, aunque España dobló durante los primeros años de la década de 1990 el gasto por alumno en la enseñanza no universitaria, en parte por las políticas socialistas y, sobre todo, por la disminución de alumnos, todavía está entre los países de Europa occidental que menos presupuesto destinan a ese fin.

Quizá, el corolario que vale la pena subrayar de esta lectura no es tanto, o no es solo, la similitud de España respecto a otros países europeos, cuanto la interpretación sesgada sobre los resultados de niveles, dando por sentado que estos son causa y a la vez efecto del capital humano. Las viejas tesis del capital humano se reeditan a través de informes cuyos supuestos de partida son los propios de los flujos del capital. En palabras de Katarina Tomasevski (2004, p. 55):

65

La literatura sobre capital humano ha evolucionado en las últimas décadas respecto a la relación entre educación e ingresos, centrándose en el valor económico de escolaridad y/o la recuperación de la inversión en la educación, especialmente privada. Y afirma «la utilidad productiva del conocimiento humano»⁵. Este es uno de los tantos objetivos de la educación.

Como señala más adelante, asumir el capital humano como valor de mercado implica la posibilidad de invertir la idea de que la economía está al servicio de la gente, y no al contrario. Este riesgo, sobre el que nos advierte y denuncia Amartya Sen, no es sino una materialización más de la confusión entre fines y medios.

⁵ La cita procede de un informe de la OCDE (1996, p. 22).

6. PROSPECTIVAS Y ALTERNATIVAS

En el terreno de las prospectivas, la enseñanza básica tiende a ser cada vez más larga y difusa, como lo muestra la literatura de las organizaciones internacionales, que suele sobredimensionar las tendencias de los países miembros más influyentes. La UE ha publicado ya algunos informes sobre «competencias claves» en la enseñanza básica⁶. Estas competencias se definen como «un conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes esencial para que todos los individuos lleven vidas intensas como miembros activos de la sociedad». La generalidad de tales competencias poco permite inferir, más allá de una declaración de intenciones.

Más que hacia un catálogo de competencias, acaso sea más pertinente orientar la mirada hacia las consecuencias de las nuevas condiciones sociales, como apunta Carabaña (2004, pp. 83-84). Este autor describe que un estudio financiado por la UE propone cuatro grandes motores de la enseñanza:

La globalización, la demografía, la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los cambios de valores. Pero, puestos a explicar qué tendencias del sistema educativo inducirán estos motores, no se encuentra ningún referente a los contenidos, y se centra, en todo caso, en las didácticas. Es seguro, desde luego, que la revolución de las TIC está llegando a la escuela, introduciéndose los ordenadores en la enseñanza, bien como instrumentos didácticos, bien como herramientas de prácticas. Por lo que se refiere a la demografía, en concreto a los inmigrantes, los discursos sobre currículum multicultural no pasan de ser palabrería hueca; y la experiencia muestra que los valores pueden cambiar tanto como han cambiado en los últimos años sin que cambie casi nada en los currículos escolares.

66

Y prosigue, declarando su optimismo sobre esta cuestión: «La consecuencia más clara de la globalización para el currículum quizá sea el incremento de la utilidad del inglés».

En cuanto a las alternativas, no resulta fácil esbozar propuestas concretas para un escenario tan dinámico y complejo como el educativo, pero sí procuraremos enunciar algunos principios de reflexión como fundamento de posibles acciones. A la luz de la brecha que hemos

⁶ Véase Eurydice, la red europea de información en educación (2002, p. 27).

observado relativa a la doble red, esto es doble titularidad e itinerarios, y teniendo en cuenta las desigualdades o fracturas presentes y persistentes, podemos sugerir la orientación hacia estrategias de inclusión no segregadoras sino universalistas. Se trataría, en palabras de Barry Clarke (1999) de adentrarse en lo universal, superando tendencias particularistas, léase clasistas, elitistas, etnocentristas y sexistas. La orientación universalista no solo tiene que ver con la provisión de recursos para todos, sino con los procedimientos participados y participativos, inclusivos y colaborativos, y con la concepción de los sujetos educativos no como «efectivos», sino como sujetos en pos de la plena ciudadanía. Cuando la educación se considera la ocasión para una vida social más justa, como sostenía Dewey, cobran sentido proyectos colectivos que trabajan por el fomento de ciudades educadoras, comunidades de aprendizaje, o desarrollo comunitario. Es entonces cuando la educación puede dejar de ser una mera parcela, un sector o un sistema y puede convertirse en una oportunidad, nada despreciable, para la vinculación social.

7. CONCLUSIONES ABIERTAS

67

Estas páginas nos han mostrado un panorama de las últimas décadas en nuestro país que podría calificarse de ambivalente⁷. En el caso español, el proceso de modernización educativa –concreción empírica de modernidad– se ha visto acompañado de una enorme expansión de la escolarización en sus niveles básicos, si bien los costes para que ello fuera posible no han sido pocos. Así, las reformas educativas han padecido una progresiva desocialización –o despoltización– hasta el punto de que las dos últimas reformas se han sucedido en el plazo de apenas un lustro, desnaturalizando su auténtica función de cambio educativo, y, por tanto, restándole potencia a dicha función. Cuanto acontece en el terreno de las reformas educativas es, por otra parte, un reflejo del papel legitimador de las políticas educativas, en alianza con la disminución, o dimisión progresiva, del papel del Estado. Las últimas reformas presentes son, de hecho, reformas pendientes, es decir, no tanto resueltas, sino disueltas ante el desconcierto de los actores implicados.

⁷ Lo situaban en un camino claro de reproducción del sistema neoliberal, que no priorizaba la igualdad de oportunidades, que mantenía las desigualdades, y que no ha avanzado en una democratización ni en una participación real ni de la comunidad educativa ni en el contexto territorial, pese a incrementos de dotación tanto de profesorado como de medios materiales.

Existe un debate ideológico virtual y deslegitimador sobre educación reglada pública, el cual se manifiesta en diferentes posicionamientos:

- No se incide sobre las causas del fracaso escolar y se culpabiliza al alumnado de forma individual de su proceso educativo.
- No se visibiliza el papel que juega la educación en la convivencia social y en la realización de un derecho democrático.
- No se potencia la educación como una necesidad para toda la vida, lo que obligaría a una flexibilización de la temporalidad y la organización escolar.
- No se analizan las diferencias y condiciones sociales poco propicias a la educación, tales como la glorificación del consumo, el éxito económico fácil, etcétera.
- No se realiza un verdadero debate social y familiar que mejore el apoyo a la institución escolar pública y dignifique el papel social del profesorado.
- No se condenan y sí, en cambio, se trivializan los lentos avances educativos.

68

Todo ello, a su vez, se puede interpretar como un síntoma de la persistencia de las dinámicas reproductoras, con intensidades y expresiones variables, frente a la capacidad atribuida a la escuela para producir distinción social acreditada.

Pero aun así, con la promulgación de la LOE, en enero de 2006, se pretenden superar las desigualdades de partida de los ciudadanos, y al plantearse esta ley como un marco general, se deja su desarrollo básico posterior en manos de las comunidades autónomas. Por lo mismo, cabe una gran implicación y fuerza de los agentes sociales en sus propuestas, teniendo presente que, por las diversas orientaciones políticas que gobiernan en las diferentes comunidades autónomas se podrán producir muchas y diversas maneras de desarrollar la educación en el Estado español.

A esta reflexión, de ámbito local o nacional, debemos añadir otra, de ámbito global o supranacional, dedicada a las mutaciones del

campo educativo, a los profundos cambios en las reglas del juego educativo provocado, en palabras de Teodoro (2004), por el proceso de globalización, configurado como «una agenda globalmente estructurada» a través de las organizaciones transnacionales y los sistemas de indicadores educativos, que modifican los valores y objetivos de la educación.

Tal vez la mutación más destacada que está aconteciendo es, precisamente, la emergencia de un contexto de formación que desborda los límites de la enseñanza reglada. Por ello, los documentos de la UE se refieren siempre a la Europa de «la educación y la formación»⁸. Este contexto de formación, que es invocado con conceptos como «aprendizaje a lo largo de toda la vida», «formación continua», «formación permanente», etc., reconfigura, entre otras, la relación entre escuela y trabajo, ya severamente afectada por la difusión de las TIC y afectará necesariamente la institución escolar en su forma tradicional.

BIBLIOGRAFÍA

69

- BELTRÁN LLAVADOR, J. (1990): *El sueño de la alfabetización. España 1939-1989*. Valencia: Consellería de Cultura, Educación y Ciencia.
- (1991): *Política y reformas curriculares*. Valencia: Universidad de Valencia.
- HERNÁNDEZ J. y SOUTO, X. M. (coords.) (2003): *Reinventar la escuela. La calidad educativa vista desde las familias*. Valencia: Nau Llibres.
- BOLÍVAR, A. (2004): «La educación secundaria obligatoria en España. En la búsqueda de una inestable identidad», en *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, vol. 2, n.º 1. Disponible en: <<http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Bolivar.pdf>>.
- BONAL, X y OTROS (2005): *La descentralización educativa en España*. Barcelona: Fundació Carles Pi y Sunyer.
- CABRERA, D., FUNES, J. y BRULLET, C. (2004): *Alumnado, familias y sistema educativo*. Barcelona: Octaedro.
- CALERO, J. y BONAL, X. (1999): *Política educativa y gasto público en educación*. Massanet de la Selva: Pomares-Corredor.

⁸ Véase el reciente Tratado de la Constitución europea <<http://www.elmundo.es/especiales/2004/05/internacional/ue/constitucion.pdf>>.

- CARABAÑA, J. (2004): «El futuro del sistema de enseñanza: alumnos y saberes», en L. CRUZ CASTRO (ed.), *España 2015: prospectiva social e investigación científica y tecnológica*. Madrid: Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECIT), pp. 69-100. Disponible en: <<http://sise.fecyt.es/Estudios/Doc/Espa%F1a%202015.%20Prospectiva%20social%20e%20investigaci%F3n%20cient%EDfica.pdf>>.
- BARRY CLARKE, Paul (1999): *Ser ciudadano*. Madrid: Sequitur.
- DÍEZ GUTIÉRREZ, E. J. (2007): *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*. Barcelona: El Roure.
- EURYDICE (2002): Competencias clave. Un concepto en expansión dentro de la educación general obligatoria. Documento publicado por la Unidad Europea de Eurydice, con el apoyo de la Comisión Europea (Dirección General de Educación y Cultura), p. 27. Disponible en: <<http://www.scribd.com/doc/486889/competencias-clave-Eurydice>>.
- FEITO, R. (2000): *Los retos de la escolaridad obligatoria*. Barcelona: Ariel.
- FERNÁNDEZ ENGUIA, M. (2001): *Educación en tiempos inciertos*. Madrid: Morata.
- GIMENO SACRISTÁN, J. (comp.) (2006): *La reforma necesaria: entre la política educativa y la práctica escolar*. Madrid: Morata.
- (coord.) (2001): *Los retos de la enseñanza pública*. Madrid: UIA/Akal.
- (2002): «Discutamos los problemas. Debate en torno a la Ley de Calidad», documento de debate publicado en diferentes foros. Mimeo.
- HERNÁNDEZ, F. J. y BELTRÁN, J. (2005): «La formación inicial y continua de los docentes en España. Contexto de la cuestión y resultados de una encuesta», en revista *El Guiniguada*, n.º 14, pp. 75-90, publicación de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones.
- BELTRÁN, J. y MARRERO, A. (2005): *Teorías sobre sociedad y educación*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- FULLAN, M. (2002): *Los nuevos significados del cambio en la educación*. Barcelona: Octaedro.
- LERENA, C. (1976): *Escuela, ideología y clases sociales en España*. Barcelona: Ariel.
- (ed.) (1987): *Educación y sociología en España. Selección de textos*. Madrid: Akal.
- MATA, M. (1997): *La educación pública*. Barcelona: Destino (¿Qué es? ¿Qué era?).
- MONTANÉ, A. (2008): *Espejo y reflejo de las evaluaciones internacionales: distorsiones, interpretaciones e impactos en las políticas curriculares en la Educación Secundaria Obligatoria en España*. Disponible en: <http://cyted.riaipe.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=20&Itemid=26>.
- OCDE (1996): *Measuring What People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy*. París: OCDE, p. 22. Disponible en: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?K=5LMQCR2K7D6F&lang=EN&sort=sort_date%2Fd&sf1=Title&st1=Measuring+What+People+Know.+Human+Capital+Accounting+for+the+>

Knowledge+Economy.&sf3=SubjectCode&st4=not+E4+or+E5+or+P5&sf4=SubVersionCode&ds=Measuring+What+People+Know.+Human+Capital+Accounting+for+the+Knowledge+Economy.+%3B+All+Subjects%3B+m=1&dc=2&plang=en>.

PLANAS, J. y OTROS (2004): *La escuela y la nueva ordenación del territorio. Los retos de la institución educativa*. Barcelona: Octaedro (La escuela del nuevo siglo).

SUBIRATS, M. y BRULLET, C. (1988): *Rosa y azul. La transmisión de los géneros en la escuela mixta*. Madrid: Instituto de la Mujer.

TEODORO, A. (2004): *Polítiques educatives i noves formes de govern*. Valencia: Crec.

TYACK, D. y CUBAN, L. (2000): «En busca de la utopía», en *Un siglo de reformas en las escuelas públicas*, México, FCE/SEP (Biblioteca para la actualización del maestro).

TYACK, D. y CUBAN, L. (2000): «En busca de la utopía», en *Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Educación Pública (FCE/SEP) (Biblioteca para la actualización del maestro).

TOMASEVSKI, K. (2004): *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón-Oxfam.

VV. AA. (2006): *Círculos epistemológicos*. Mimeo.