

ÍNDICE

| | |
|------------------------------------|----|
| <i>Aviso para navegantes</i> | 11 |
| <i>Instrucciones de uso</i> | 15 |

UNIDAD DIDÁCTICA I POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN

| | |
|--|----|
| Tema I. Naturaleza y objeto de la Política de la Educación | 19 |
| 1. La problematización de la política: ¿saber normativo o saber positivo? | 19 |
| 2. La dualidad <i>politics</i> y <i>policy</i> en la Política de la Educación... | 23 |
| 3. La Política de la Educación y su objeto | 27 |
| 3.1. Valores e ideologías | 28 |
| 3.2. Actores | 31 |
| 3.3. Los sistemas educativos | 35 |
| Tema II. Las ideologías y la educación | 39 |
| 1. Valores y sistemas de valores | 40 |
| 2. Las ideologías: origen y evolución | 42 |
| 3. Concepto, funciones y clases de ideologías | 45 |
| 4. Los elementos ideológicos de la educación | 48 |
| Tema III. Los actores colectivos | 55 |
| 1. Los movimientos sociales y la educación | 55 |
| 2. Los grupos de interés y de presión: su tipología en educación | 59 |
| 3. Los partidos políticos y los programas educativos | 63 |
| Tema IV. Los sistemas educativos y el problema de su reforma .. | 69 |
| 1. Complejidad de las reformas educativas | 70 |
| 2. Las reformas educativas en la segunda mitad del siglo xx | 73 |

| | |
|---|----|
| 3. Reformas escolares, cultura escolar y cambio en educación .. | 76 |
| 4. Las reformas «desde dentro»: la reestructuración de las escuelas | 81 |
| <i>Para ampliar conocimientos</i> | 85 |

UNIDAD DIDÁCTICA II
POLÍTICAS, IDEOLOGÍAS Y ESTADO DE BIENESTAR

| | |
|---|-----|
| Tema V. Políticas relacionadas con la libertad de enseñanza | 89 |
| 1. Aparición de las libertades públicas y de los derechos que las respaldan | 89 |
| 2. La libertad de enseñanza como libertad de creación de centros docentes | 93 |
| 3. La libertad de enseñanza como libertad de cátedra | 99 |
| 4. La libertad de enseñanza como libertad de elección de centro .. | 102 |
| Tema VI. Políticas relacionadas con la igualdad y el derecho a la educación | 107 |
| 1. La educación como derecho social derivado de la igualdad .. | 107 |
| 2. El contenido problemático del derecho a la educación | 111 |
| 3. Las manifestaciones de la igualdad y la educación | 116 |
| 4. Libertad, igualdad y educación: ¿valores antinómicos? | 122 |
| Tema VII. El Estado de bienestar y la educación..... | 127 |
| 1. Origen y evolución del Estado de bienestar | 127 |
| 2. Estado de bienestar, ciudadanía social y educación | 132 |
| 3. La crisis del Estado de bienestar | 136 |
| 4. El neoliberalismo como fenómeno político y su incidencia en la educación | 139 |
| Tema VIII. Estado, neoliberalismo y educación | 145 |
| 1. Un nuevo escenario ideológico | 147 |
| 2. El discurso neoliberal y la educación | 149 |
| 2.1. El discurso de la calidad | 151 |
| 2.2. El discurso de la libertad de elección de centro docente .. | 151 |
| 2.3. El discurso de la autonomía institucional | 153 |

| | |
|---|-----|
| 3. Estado y educación, hoy | 154 |
| <i>Para ampliar conocimientos</i> | 159 |

UNIDAD DIDÁCTICA III
LAS GRANDES LEYES DE EDUCACIÓN DE LA DEMOCRACIA

| | |
|--|-----|
| Tema IX. La Constitución de 1978 y la educación | 163 |
| 1. El contexto condicionante de la transición política | 164 |
| 2. Las características del consenso constitucional | 171 |
| 3. El artículo 27 y la complejidad del pacto escolar | 174 |
| Tema X. Las leyes de educación de la primera etapa socialista (1982-1996) | 179 |
| 1. La LRU: una ley para la reforma universitaria | 180 |
| 2. La democratización de la educación: la LODE | 184 |
| 3. La LOGSE: una nueva ordenación del sistema educativo | 188 |
| 4. La LOPEG: un intento de subsanar errores | 194 |
| Tema XI. Las leyes de educación del gobierno popular (1996-2004) | 197 |
| 1. La política neoliberal del Partido Popular | 197 |
| 2. La LOU: ¿una ley de universidades impuesta? | 200 |
| 3. Una nueva ley de formación profesional | 205 |
| 4. La Ley de Calidad | 209 |
| 4.1. Los cambios introducidos por la LOCE | 211 |
| 4.2. Las raíces conservadoras de la LOCE | 213 |
| Tema XII. La Ley Orgánica de Educación (LOE): ¿una ley para el consenso? | 217 |
| 1. La tercera alternancia | 217 |
| 2. La política de ampliación de derechos civiles y sociales | 219 |
| 3. Los primeros pasos de la LOE: el debate público | 222 |
| 4. Posición de partida de la LOE: la necesidad de un consenso .. | 224 |
| 5. Una ley de amplios acuerdos | 228 |
| 6. Características principales de la LOE | 229 |
| 7. Otra ley a la vista | 232 |

| | |
|--|-----|
| Tema XIII. La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE): ¿una ley efímera? | 235 |
| 1. Los primeros pasos | 235 |
| 2. La compleja peripecia de los borradores de la LOMCE | 240 |
| 3. El Consejo de Estado y la LOMCE: un dictamen sustancialmente ignorado | 243 |
| 4. Modificaciones importantes introducidas por la LOMCE | 248 |
| 5. ¿Tendrá futuro la LOMCE? | 250 |
| <i>Para ampliar conocimientos</i> | 253 |

UNIDAD DIDÁCTICA IV EL ESTADO AUTONÓMICO Y LA EDUCACIÓN

| | |
|---|-----|
| Tema XIV. Historia, política y proceso autonómico | 257 |
| 1. El peso de los factores históricos y políticos en la descentralización | 257 |
| 2. Tendencias centrífugas y centrípetas en la España liberal | 259 |
| 3. El modelo autonómico de la Segunda República y la educación | 261 |
| 4. La Constitución de 1978 y el reparto competencial | 264 |
| 5. Características del proceso autonómico y primera etapa | 266 |
| 6. Segunda etapa del proceso autonómico: los traspasos y los pactos autonómicos de 1981 | 270 |
| 7. Tercera etapa: los pactos autonómicos de 1992 y la aceleración de los traspasos | 274 |
| 8. Cuarta etapa: nueva reforma de estatutos | 276 |
| Tema XV. Las comunidades autónomas y la educación | 279 |
| 1. Aparición de las preautonomías | 279 |
| 2. Concepto y clases de autonomía | 281 |
| 3. Autonomía y educación: el reparto competencial | 285 |
| 4. Las potestades autonómicas y sus límites | 288 |
| 5. El bilingüismo en la enseñanza | 290 |
| Tema XVI. El Estado y la educación | 293 |
| 1. La posición constitucional del Estado | 293 |

| | |
|--|---------|
| 2. Las competencias exclusivas del Estado | 295 |
| 2.1. La regulación de los títulos académicos y profesionales .. | 297 |
| 2.2. Las normas básicas del desarrollo del artículo 27 de la Constitución | 298 |
| 2.3. La ordenación general del sistema educativo | 299 |
| 2.4. Las enseñanzas mínimas | 301 |
| 2.5. La programación general de la enseñanza | 303 |
| 2.6. La alta inspección del Estado | 304 |
| 3. La jurisprudencia constitucional | 306 |
| Tema XVII. Solidaridad y educación: balance actual | 311 |
| 1. Algunos datos básicos sobre la educación al culminarse los traspasos | 312 |
| 2. Solidaridad y educación: la función compensatoria del Estado | 317 |
| 3. Balance de una década plenamente autonómica (2000-2010) .. | 320 |
| 4. Educación y autonomía: luces y sombras | 326 |
| <i>Para ampliar conocimientos</i> | 333 |
| GLOSARIO | 335 |
| BIBLIOGRAFÍA | 361 |

TEMA IV

LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y EL PROBLEMA DE SU REFORMA

El estudio de los sistemas públicos de educación es hoy en varios países una auténtica especialidad, lo que es lógico si tenemos en cuenta que el Estado liberal*, surgido en el siglo XIX, dio a luz a los modernos sistemas educativos asignándoles múltiples fines. En primer lugar, responder a las necesidades de la revolución industrial reduciendo el analfabetismo casi absoluto de las masas y enseñándoles el manejo de las nuevas máquinas, al tiempo que preparaba a una nueva elite para los puestos de dirección de la nueva sociedad liberal. En segundo lugar, formar a los ciudadanos que el nuevo Estado precisaba, capaces de participar en la vida política del nuevo régimen parlamentario*. Finalmente, crear a través suyo un fuerte sentimiento de identificación con la nación, concebida como una estructura política unitaria y superior.

La naturaleza y extensión de estos fines se hizo más compleja en el siglo XX, el siglo de las revoluciones sociales. Como sabemos hoy, varias de las metas clásicas perdieron vigor, transformadas por la formidable convulsión de las revoluciones y de la aparición del Estado de bienestar*. Empero, el increíble ritmo histórico de la aceleración del cambio hizo que el sistema educativo tuviera que atender nuevas demandas, nuevos retos, lo que ha producido un proceso continuo de constantes reformas en todos los países. Dado que no es posible en el estrecho marco espacial de que disponemos dar cuenta de estos profundos, y problemáticos, cambios, nos ocupamos en este tema de lo que probablemente sea uno de los mayores problemas presentes: la constante reforma de los sistemas educativos.

Sin embargo, el tema de la reforma de los sistemas educativos, a pesar de su aparente obviedad en nuestros días, se muestra reacio a la sistematización, sin duda porque el propio término se presta a confusión. No es fácil, incluso entre los diversos estudiosos, la delimitación entre reforma, cambio, innovación, mejora, etc.; no porque no lo inten-

ten sino porque el logro de conceptos unívocos es, hoy por hoy, de difícil consecución en las ciencias sociales. Cada autor, en el mejor de los casos, ofrece su propio concepto; posición legítima, siempre que ello nos acerque a la realidad que deseamos comprender. En nuestro caso, nos atenderemos a intentar explicar cuatro aspectos fundamentales: la complejidad de las reformas, las reformas en la segunda mitad del siglo xx, las razones por las que en términos relativos las reformas fracasan y, finalmente, el sentido y alcance de las reformas actuales en el mundo occidental.

1. COMPLEJIDAD DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Ya hemos indicado que el término reforma tiene un contenido multívoco. Podríamos decir que su exacto sentido debe incluirse dentro del más amplio de cambio, aunque haya autores que utilizan ambas voces como sinónimas, quizá porque las dos palabras hacen referencia a la necesidad de hacer frente a las insuficiencias de la realidad humana, en este caso de la educación. Sin embargo, aun siendo conscientes de que admite múltiples contenidos, la reforma la contemplemos a través de una óptica política, haciendo nuestra la siguiente definición: una reforma de la educación es «una alteración fundamental de las políticas educativas nacionales» (Pedró y Puig, 1998: 44).

Como habrá podido observarse, dicha conceptualización pone el énfasis en los aspectos políticos de las reformas de los sistemas educativos, diferenciándolas de las innovaciones, que pueden surgir desde dentro, en el interior de la escuela, y de los cambios, que, como veremos, suelen estar conectados con fenómenos dinámicos de mayor duración en el tiempo. No obstante, podría decirse que la citada definición aporta poco, aspecto éste que los autores citados aclaran añadiendo de inmediato que la alteración de las políticas educativas nacionales afecta a las siguientes esferas:

- El gobierno y la administración del sistema educativo.
- La estructura del sistema educativo en niveles, etapas, ciclos o grados.

- La financiación del sistema educativo, tanto por lo que respecta los diferentes niveles como a su aplicación, o no, a las escuelas privadas (subvenciones).
- El currículo, entendiendo como tal el conjunto de objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles del sistema educativo.
- La formación, perfeccionamiento y selección del profesorado.
- La evaluación del propio sistema educativo.

Vista la variada gama de campos sobre la que inciden las reformas, resulta indudable que estamos ante un tema de trascendental importancia para los sistemas educativos. Sin embargo, las reformas educativas no son de hoy. Sin remontarnos a los albores del Renacimiento en el que nace la moderna forma escolar, y con ella ese fenómeno tan singular de la Europa occidental que es la escolarización, las reformas van a estar presente en los dos siglos que llenan la aparición de los llamados sistemas educativos nacionales. En efecto, durante los siglos XIX y XX se van a producir reformas estructurales y curriculares impulsadas por el poder del Estado, van a nacer las grandes leyes generales que conforman y modifican parcial o totalmente los sistemas. Sin embargo, lo significativo, lo que va a caracterizar el periodo que transcurre desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, es la aceleración insólita de las reformas, más aún: la aparición de una política constante de reformas escolares.

En cierto modo, la historia de los sistemas educativos, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se ha convertido en la narración de las reformas del propio sistema. Las explicaciones a este fenómeno han sido muchas y variadas, desde las que cargan el acento en el aspecto retórico o formal de las reformas —éstas serían verdaderas columnas de humo que ocultan la realidad, manteniendo a los diversos elementos del sistema educativo «ocupados» en vanas actividades, supuestamente encaminadas a mejorar el sistema—, hasta los que opinan que las reformas escolares son un subproducto más del vasto cambio social y político a que están sometidas las sociedades modernas —las transformaciones económicas, sociales y culturales demandarían ellas mismas reformas en el sistema educativo—, sin que quepa olvidar a aquellos autores que consideran al sistema educativo plena o parcialmente autónomo —las

reformas vendrían exigidas por la propia dinámica del sistema, con independencia de los condicionamientos económicos, sociales, culturales o políticos—. Obviamente, la realidad no obedece normalmente sólo a factores monistas, sino que es fruto de varias causas que se concatenan y se interrelacionan. Posiblemente, un enfoque múltiple nos permitirá comprender mejor la realidad.

Enfocado de esta manera el panorama de las reformas escolares, podemos aceptar la clasificación que Pedró y Puig realizan en función de las corrientes indicadas anteriormente, aunque aportando al respecto algunas matizaciones:

- Reformas meliorísticas, producidas por un desajuste entre las necesidades de una sociedad concreta y la respuesta que ofrece el sistema educativo. En el fondo de esta concepción late una idea optimista que une reforma y progreso, conexión no siempre respaldada por la realidad. Son reformas que encajan bien con las teorías que predicán cierta autonomía de los sistemas educativos.
- Reformas convergentes, fruto de un modelo internacional al que los sistemas tienden a dirigirse. Aquí podemos incluir desde las reformas que se mueven dentro de un sector supranacional que tiende a homologar los sistemas educativos —por ejemplo, la Declaración de Bolonia de 1999 en relación con las universidades de la Unión Europea—, hasta la irradiación de la globalización que impone determinadas reformas en los países desarrollados, sin que quepa excluir la tendencia que algunos autores defienden de que nos encaminamos hacia un sistema mundial (con sus inevitables repercusiones en la educación).
- Reformas dependientes, que en cierto modo tienen una clara conexión con las anteriores, si bien se centran en los países subdesarrollados. Son reformas que surgen como consecuencia de los intereses de la globalización, esto es, del capitalismo* transnacional, actuando de mediadores las agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, que mediante una política de préstamos imponen determinadas reformas (descentralización del sistema educativo, privatización de la educación, etc.).
- Reformas dialécticas, basadas fundamentalmente en la teoría del conflicto: las sociedades son inestables porque esconden en su seno inevitables conflictos, producto de valores antinómicos, intereses

enfrentados, desigualdades sociales y desequilibrios de poder. Las reformas escolares serían un intento por amortiguar dichos conflictos, ocupando un lugar importante en los países desarrollados los conflictos que presenta la diversidad de culturas en la escuela como consecuencia de la nueva ola de migraciones.

Los ejes de las reformas educativas europeas

«Si se intenta resumir al máximo los ejes de las reformas [...] se convendrá que hay tres elementos cruciales:

1. **La organización de la provisión educativa**, desde un punto de vista estructural, es decir, cómo se configura la escuela y cómo esta configuración va cambiando para responder mejor a aquello que en cada momento se le pide. Tanto las reformas dirigidas a la reestructuración de la posguerra como las dirigidas a reforzar la comprensividad irían en esta línea.
2. **La evolución de los contenidos de la formación**, sobre todo como consecuencia de la evolución de la economía que requiere de una parte el refuerzo de la polivalencia —evidenciado en el tronco común— y, de otra, el intento de responder mejor a las demandas de los sectores económicos por medio de la reforma de la formación profesional. Todo esto en un contexto en el que se pide a la escuela una vocación de atención universal que se traduce en un modelo de comprensividad*, tanto en la escuela primaria —donde es sencillo— como en la secundaria.
3. **Los cambios en el modelo de gobierno y administración**, en un intento de superar los paradigmas de centralización y uniformidad que han caracterizado a los sistemas escolares desde sus orígenes, devolviendo la responsabilidad del gobierno de las escuelas a las comunidades locales —descentralización— o al libre mercado —privatización—.

Pedró, Francesc y Puig, Irene:

Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada,
Barcelona, Paidós, 1998, pp. 134-135.

2. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

La guerra que se inició en 1939 comenzó siendo un conflicto bélico de carácter europeo y terminó convirtiéndose en una guerra mundial. El historiador británico Hobsbawm ha señalado la diferencia entre las dos

grandes guerras, pues mientras la primera «no resolvió nada» —más aún, la paz de Versalles preparó en realidad la segunda—, la que comenzó en 1939 y terminó en 1945 «aportó soluciones válidas al menos para algunos decenios» (Hobsbawm, 1995: 60). Esta consideración es particularmente cierta en lo que concierne a los sistemas educativos europeos.

El impacto de la Segunda Guerra Mundial sobre la educación

«[...] se produjo una quiebra que podríamos calificar de moral o de conciencia, consistente en una revisión de los pasos equivocados que habrían conducido a aquella tragedia. Como han señalado diversos testigos de la época, los ciudadanos europeos terminaron la guerra con la sensación de que había que cambiar algunos aspectos fundamentales de su organización social y política, para evitar que se produjese nuevamente ese tipo de desastres. Y dicho sentimiento revisionista ejerció un fuerte impacto sobre la concepción de la educación y la organización de los sistemas educativos.»

Tiana, Alejandro: «Reconstrucción de los sistemas educativos después de la Segunda Guerra Mundial», en Ossenbach, Gabriela (coord.): *Corrientes e instituciones educativas contemporáneas*, Madrid, UNED, 2011, pp. 223-224.

La Segunda Guerra Mundial es quizá una prueba palmaria de la ligazón inevitable entre los sistemas educativos y la sociedad en la que nacen. La catástrofe de la guerra fue tal —cerca de cincuenta millones de muertos— que no es exagerado afirmar que los europeos sintieron la necesidad de refundar el mundo y, en consecuencia, de tener muy presente los errores del pasado. En esa necesidad de revisar el pasado reciente es donde, posiblemente, haya que colocar la causa de la llamada primera ola de reformas escolares, unas reformas que apuntaban esencialmente al cambio de estructuras en el sistema educativo. Para que dicho cambio estructural fuera efectivo, se produjo también una reforma del currículo, dando lugar así a grandes transformaciones escolares que son paralelas a otros cambios profundos de carácter social, económico, cultural y político.

Con Alejandro Tiana podemos clasificar la transformación de los sistemas educativos europeos en la segunda mitad del siglo XX en varias fases (Tiana, 2011: 224-225):

- La primera fase se centró lógicamente en la reconstrucción de los sistemas educativos. Se extendió desde la segunda mitad de los años cuarenta hasta principios de los cincuenta. Fue, por supuesto, una fase de reconstrucción física de un sistema muy dañado por la guerra, pero acompañado de reformas estructurales, especialmente en la educación secundaria, y de revisión del currículo. La reconstrucción se ligó, pues, con la democratización de los sistemas educativos, abriendo las puertas de la educación secundaria a toda la población escolar, un proceso que muchos países están todavía culminando.
- La segunda fase fue de expansión y desarrollo. La consideración de la educación como factor clave para el desarrollo económico, la teoría de la educación como capital humano y una exorbitante fe en la educación explican que las reformas se orientaran hacia la expansión cuantitativa de los sistemas educativos y hacia la formación de la mano de obra cualificada que, se creía, necesitaba el desarrollo. Es una fase que ocupa la década de los cincuenta y gran parte de los sesenta.
- La tercera fase fue de revisión crítica. La expansión cuantitativa llevó a la masificación de las instituciones escolares, la fuerte inversión en educación no trajo los resultados espectaculares que se esperaban, un sistema excesivamente rígido produjo más egresados de los que el mercado de trabajo podía asumir, la crisis del petróleo de 1973 planteó nuevas dificultades financieras: es el momento conocido como la «crisis mundial de la educación». Es una fase que comienza a finales de los sesenta y se evidencia durante los setenta.
- La cuarta fase, que podemos calificar de reforma permanente, vino de la mano de políticas neoliberales y neoconservadoras. Es una fase que ocupa las décadas de los ochenta y de los noventa, donde además se manifiesta un fenómeno nuevo del que habremos de ocuparnos más adelante: la globalización (y su incidencia en las reformas).

Una de las lecciones que se derivan de la etapa de las reformas estructurales y curriculares ha sido la de poner de relieve, una vez más, la dificultad de reformar la educación secundaria, sin duda el eje principal sobre el que se volcó el esfuerzo de casi todas las reformas. Como es sabido,

la democratización de la educación que comenzó en la segunda posguerra mundial tuvo como premisa irrenunciable la de pasar de un bachillerato de elites a un bachillerato para todos, comenzando así uno de los fenómenos más relevantes de la segunda mitad del siglo pasado. De este modo, a la universalización de la educación primaria, conseguida durante el siglo XIX y, en algunos países, durante la primera mitad del siglo XX, siguió la universalización de la educación secundaria, objetivo que se trató de conseguir en pocas décadas. El instrumento principal elegido para ello fue la escuela comprensiva*, si bien pronto se vio que la comprensividad planteaba problemas nuevos como consecuencia de nuevas variables hasta ahora no atendidas. Lo importante ahora es subrayar que el intento de impartir una educación y una cultura comunes originó una serie de reformas centradas en la comprensividad, instrumento organizativo y didáctico que permitió abrir parte de la educación secundaria a toda la población escolar.

Otra de las consecuencias de la larga etapa de reformas que se inicia en la segunda posguerra mundial (en algunos países como el Reino Unido antes, si tenemos en cuenta la importante ley de 1944), fue la de provocar cierto escepticismo respecto de las macrorreformas o reformas estructurales. Se ha constatado con razón que en «todas las leyes [de reforma] aparecidas en la década de los ochenta, sólo dos han consistido en reformas estructurales: la portuguesa y la española» (García Garrido, 1994: 75), si bien la LOGSE fue, como veremos en su momento, algo más que una reforma estructural. Lo cierto es que, en general, se ha ido abriendo camino la idea de que las reformas estructurales, aquellas que producen cambios profundos en los niveles, ciclos, grados y modalidades, no resuelven los problemas ni mejoran la calidad de la educación, lo que ha producido en la década de los años noventa una segunda ola de reformas, basada en la reestructuración de las escuelas mismas, como veremos a continuación. Sea como fuere, lo que resultó de todo ello fue una sensación de desencanto respecto de las reformas, un escepticismo sobre el alcance y profundidad de las reformas «desde arriba», impulsadas, reguladas, implantadas y supervisadas por los poderes públicos, suscitando una pregunta que ha merecido la atención de los autores en los últimos años: ¿por qué fracasan las reformas?

3. REFORMAS ESCOLARES, CULTURA ESCOLAR Y CAMBIO EN EDUCACIÓN

La historia de las reformas de los sistemas educativos de los últimos cincuenta años ha mostrado suficientemente la distancia que media entre la retórica de las políticas de reforma y su efectiva implantación. Aunque en realidad se trate de un fracaso relativo, al que se pueden contraponer algunos logros importantes, el hecho de que persista una notable desproporción entre las expectativas que despierta la reforma y los resultados efectivamente alcanzados exige una explicación.

Hay, en primer lugar, una razón importante desde la propia perspectiva de las políticas de reforma. Las sociedades democráticas tienen que hacer frente a las consecuencias de un postulado que les es esencial: la alternancia* regular de los equipos de gobierno salidos de las urnas, fruto en última instancia de distintas opciones ideológicas. La discontinuidad de las políticas de reforma se convierte así en una de las razones fundamentales que explican, en parte, que las reformas escolares vuelvan de continuo. Dado que una reforma del sistema educativo exige inevitablemente más tiempo del que suele disponer el gobierno que las produce, y dado que la educación sigue siendo una institución crucial en las sociedades modernas —más aún en la sociedad del conocimiento a la que vamos a pasos agigantados—, una conclusión se impone: las políticas de reformas tienen que ser objeto de consenso* en sus líneas fundamentales si se desea que sobrevivan a los gobiernos democráticos que las diseñan. Que ese consenso sobre las reformas sea más bien escaso es, de un lado, fruto de la complejidad que conlleva toda reforma y, de otro, de la lucha de partidos en las democracias actuales y del trasfondo ideológico que siempre comporta la educación.

Sin embargo, con ser el consenso una condición necesaria para la viabilidad y estabilidad de las reformas escolares a medio y largo plazo, no es suficiente. Puede ser que una reforma profunda del sistema educativo sea objeto de consenso entre los principales partidos y sin embargo no coseche éxito. La razón hay que buscarla en lo que la literatura de los años noventa denominó la «cultura escolar».

La cultura escolar es un término que produjeron los historiadores de la educación en la citada década, siendo por tanto fruto de una observa-

ción histórica. Los reformadores han tendido a ignorar la historia de las reformas, al menos desde una perspectiva de media o larga duración, aunque a veces se haya utilizado la historia inmediata —la de corta duración— para justificar una determinada reforma. Ello equivale a decir que los reformadores suelen ignorar la cultura escolar, algo que es el resultado de una sedimentación histórica de muchos elementos y que explica que las reformas apenas rocen en muchas ocasiones más que el lado externo de la escuela, no penetrando en la «caja negra» del aula donde se produce de verdad el proceso de enseñanza y aprendizaje, donde está el «núcleo duro» de la práctica escolar, como diversos autores han expuesto en reiteradas ocasiones.

No hay hasta el momento un concepto canónico de lo que es la cultura escolar. De entre las varias definiciones existentes, la que propone Antonio Viñao nos parece la más completa: la cultura escolar «estaría constituida por un conjunto de teorías, ideas, principios, normas, pautas, inercias, hábitos y prácticas (formas de hacer y pensar, mentalidades y comportamientos), sedimentadas a lo largo del tiempo en forma de tradiciones, regularidades y reglas de juego no puestas en entredicho, y compartidas por sus actores, en el seno de las instituciones educativas» (Viñao, 2002: 73).

El autor de la cultura escolar es la comunidad educativa, formada fundamentalmente por profesores, padres y alumnos, aunque adquiriera en ella un papel protagonista, pero no exclusivo, el profesorado. Las reformas, sin embargo, suelen producirse de «arriba abajo», verticalmente. Aunque todos los reformadores hablen del papel crucial de los profesores, terminan elaborando un discurso que ignora el contenido propio de la cultura escolar, las tradiciones internas de la escuela. Es esta cultura escolar la que permite a los profesores defenderse de la «agresión» de las reformas o de las modas pedagógicas. Los modos tradicionales de organizar la clase en el aula, todo ese conjunto a que antes hacíamos referencia, explican la resistencia a las reformas organizadas desde arriba.

Desde que en 1995 David Tyack y Larry Cuban publicaron un importante libro sobre las reformas escolares habidas en los Estados Unidos durante los últimos cien años es usual hablar de la «gramática escolar», haciendo así referencia a que la práctica escolar es organizada por los profesores de manera semejante a como la gramática estructura de un

modo lógico el significado de las oraciones y de la comunicación verbal. Es decir, que hay cierta lógica en la práctica escolar que gobierna la vida de las instituciones educativas. Como han puesto de relieve Antonio Bolívar y José Luis Rodríguez Diéguez, ese «conjunto de reglas y estructuras que gobiernan y organizan el trabajo en la institución» tiene una parte «sagrada» y otra «profana». La parte sagrada se corresponde con lo que Tyack y Cuban llamaron la «gramática escolar», invariablemente estable e inmune a las reformas escolares desde arriba, siendo la parte profana la que más fácilmente se deja modificar (Bolívar y Rodríguez Diéguez, 2002: 30). Esto es justamente lo que explicaría el fracaso relativo de las reformas de los sistemas educativos.

La «gramática escolar» y las reformas educativas

En 1995, David Tyack y Larry Cuban publicaron un libro, *Tinkering toward Utopia: A Century of Public School Reform*, cuya traducción al español sería así «Remendando chapucosamente la utopía: Un siglo de reformas de la escuela pública» (la traducción al castellano, en 2001, por *En busca de la utopía. Un siglo de reformas de las escuelas públicas*, hurta el sesgo irónico del título en inglés). Se trataba de un estudio sobre las reformas escolares habidas en Estados Unidos a lo largo del siglo xx, cuya conclusión apuntaba a que esas reformas, cargadas de retórica y de idealismo, no habían sido sino remiendos chapuceros de la realidad. La clave de ese fenómeno había que buscarla en la llamada «gramática escolar», un conjunto de reglas y pautas que gobiernan de hecho la práctica escolar y que organizan el trabajo de los profesores. Las reformas que no tengan en cuenta la «parte sagrada» de esa gramática, sedimentada a lo largo de la historia, no serán sino parches, remiendos que no alterarán la vida real de la escuela.

¿Quiere ello decir entonces que las reformas escolares fracasan siempre? ¿Que el cambio en educación no es posible? Evidentemente, no. Lo que ocurre es que las reformas «desde fuera» o «desde arriba» tropiezan inevitablemente con la «gramática de la escuela» y eso explica que, como señaló Larry Cuban en un artículo famoso (1990), las reformas vuelvan siempre. En parte porque las reformas responden a valores en conflicto de difícil reconciliación interna —la escuela comprensiva frente a la escuela diversificada, por ejemplo—, en parte por razones estrictamente políticas como apuntamos antes —la alternancia democrática conlleva políticas diferentes, incluso opuestas—, en parte también porque la cultura de los reformadores y expertos es distinta de la cultura escolar, en

parte asimismo porque la política tiene especial aprecio por los valores simbólicos —una reforma plasmada en leyes escolares satisface las necesidades retóricas de los partidos—, en fin, un conjunto de razones que explican el fracaso relativo de las reformas.

Fracaso relativo solamente. Es bastante frecuente apelar a la anécdota del clérigo medieval que regresa a nuestro tiempo para evidenciar que el mundo de la escuela sigue siendo inmutable: un aula, un profesor que explica, unos alumnos que aprenden. El clérigo, se dice, se vería totalmente trastornado ante el cambio copernicano que supone la vida en la actualidad, pero se tranquilizaría al pisar el aula de cualquier escuela de cualquier país. Pues bien, como se ha señalado con acierto, esta anécdota es falaz y errónea a la luz de la historicidad de la propia escuela (Viñao, 2002). La verdad es que el clérigo se encontraría sorprendido por múltiples cambios: los profesores son ahora predominantemente laicos —no clérigos como sucedía en el medioevo y en el Antiguo Régimen*—; no sólo hay profesores, también hay profesoras; en las aulas no sólo hay niños sino, en la misma proporción, también hay niñas; todos los niños permanecen en la escuela, al menos, hasta los dieciséis años de edad, y muchos de los adolescentes y jóvenes no salen del sistema educativo hasta bien pasados los veinte; los estudios se efectúan siguiendo un currículo articulado y sistematizado de acuerdo con los diferentes niveles educativos; la lengua vehicular no es el latín sino la de la comunidad en la que los alumnos viven; la enseñanza se somete a ritmos y tiempos propios; la norma exterior a la escuela procede de los poderes públicos, no de los eclesiásticos. Aunque quizá lo más sorprendente de todo sería que el monje vería una escuela que no es patrimonio de unos pocos, como ocurría en su tiempo, sino de toda la población.

Es cierto que la mayoría de los cambios señalados obedecen a procesos históricos de muy amplia duración, pero también lo es que esos procesos no se han producido de manera espontánea, sino como consecuencia de cambios políticos, sociales, económicos o culturales, y otras veces como resultado de procesos intrínsecamente pedagógicos, pero en todo caso ha sido fruto de la acción de hombres y mujeres que han impulsado esos cambios (y que muchas veces los mismos actores no han podido llegar a ver).

Es en este marco del cambio en el que deben situarse las reformas escolares, lo que no significa renunciar a las reformas de corto plazo (aunque sólo su inserción en el medio y largo plazo hará posible la fecundidad de las reformas). Pero en cualquier caso, las reformas de los sistemas educativos no alcanzarán medianamente sus objetivos si no se produce un consenso básico entre las fuerzas políticas y si no se cuenta con la cultura escolar y con su extraordinaria resistencia a las reformas «desde arriba». Posiblemente esta última razón fue la que desencadenó la segunda ola de reformas escolares, la que se produjo en la década de los noventa, partiendo del cambio desde las mismas instituciones educativas.

4. LAS REFORMAS «DESDE DENTRO»: LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS ESCUELAS

Reformas escolares, políticas educativas y centros docentes

«[...] una reforma educativa no puede dirigirse sólo a cambiar contenidos, estructuras o modelos educativos; en primer lugar, si no quiere abocar a fracasados intentos anteriores, debe cambiar el modo habitual de la *política educativa de promover el cambio*. De acuerdo con nuestro conocimiento actual de sociología de las organizaciones y de las estrategias de cambio, las formas racionalistas de producir buenos diseños como documentos conducen poco lejos. El sueño de los setenta de articular un texto bien armado que los actores en el terreno aceptarían por su bondad y dócilmente llevarán a cabo, definitivamente, se ha perdido. Más bien que desde fuera, la puerta del cambio se abre desde el interior, el centro educativo es el “nudo estratégico” de innovación.»

Bolívar, Antonio y Rodríguez Diéguez, José Luis:
Reformas y retórica. La reforma educativa de la LOGSE,
Málaga, Aljive, 2002, p. 24 (cursivas en el original).

El movimiento de reestructuración escolar en los noventa es un buen ejemplo de cómo las macrorreformas han sido sustituidas en la literatura específica, y en algunos países, por las microrreformas. Este movimiento se basa en que la gestión del centro docente por su propio equipo escolar es lo único que puede producir verdaderas innovaciones en el aula, en la «caja negra» que constituye el auténtico proceso de enseñanza y aprendizaje. Se trata, pues, de un movimiento que hace énfasis en pro-

puestas pedagógicas centradas en la escuela, en el aula, basadas predominantemente en la consideración del educando como sujeto activo de su propio aprendizaje, en el papel del profesorado como animador y guía de este proceso, y en la formación de una red de escuelas innovadoras que crean un proceso continuo de innovación y de alimentación recíproca.

Sin duda la propuesta es sugerente. Sólo cuando esta reestructuración interna de la escuela se haya producido, cuando las prácticas innovadoras se hayan extendido en red, sólo entonces procedería formular una política de reformas macro desde los poderes públicos correspondientes. Lo cierto es que aunque la experiencia haya nacido fundamentalmente en los Estados Unidos, en Europa no faltan antecedentes. Sin ir más lejos, un precedente en España sería el proyecto de los movimientos de renovación pedagógica de la democracia, o, incluso, en un pasado más lejano, la experiencia aleccionadora de la Institución Libre de Enseñanza y su proyecto de reforma basada en la formación del profesorado y en la lenta penetración de los nuevos profesores en los centros docentes (el Instituto-Escuela sería así la matriz de una auténtica reforma educativa a medio y largo plazo).

Sin embargo, la realidad nunca es nítida y unívoca. Lo que se ha llamado la segunda ola de reformas escolares, con su considerable influjo en las sociedades europeas, no es ajena a la contaminación ideológica, poniendo de relieve una vez más que una cosa son las reformas y otra las ideologías que las respaldan.

Rodríguez Romero ha puesto de manifiesto la necesidad de separar el trigo de la paja porque, en efecto, el movimiento de reestructuración escolar no es extraño a la omnipresencia de una ideología conservadora que impregna el pensamiento educativo desde hace más de dos décadas. Tras la retórica de la devolución de poderes a la escuela —autonomía institucional— pueden observarse prácticas económicas derivadas del posfordismo*, transfiriendo al centro docente formas de organización y gestión empresarial que llevan consigo valores economicistas, en modo alguno pedagógicos (Rodríguez Romero, 1998).

Así, se han producido ya fenómenos contradictorios: al mismo tiempo que se predica la autonomía de los centros docentes, se recortan los presupuestos de los centros públicos; al mismo tiempo que se descentra-

liza la gestión, se hace al centro docente responsable único del éxito o fracaso escolar —los poderes públicos se desentienden de las escuelas—; al mismo tiempo que se fomenta la libertad de elección se propugna la evaluación de los centros, produciéndose una recentralización de acuerdo con pautas emanadas de los poderes públicos; al mismo tiempo que el centro se convierte en el único forjador de su destino, se le somete a la competencia más extrema a fin de allegar alumnos, convertidos en verdaderos consumidores de educación.

Aunque tendremos ocasión de ocuparnos más extensamente de la cara oculta del movimiento de descentralización de la educación y de la autonomía institucional de las escuelas, dejemos ahora apuntado que esta lógica empresarial es la cara regresiva del movimiento, una lógica que «hay que situarla en los ajustes estructurales que están ocurriendo en el capitalismo* occidental, que están llevando al desmantelamiento de los sistemas educativos centralizados y a su sustitución por una ideología del mercado libre basada en la elección y en la competición, en la que los ciudadanos son vistos más como consumidores que como participantes en la educación» (Rodríguez Romero, 1998: 170).

Como es sabido, las cosas no son tan sencillas como parece. En última instancia, la cuestión de las reformas de los sistemas educativos arroja luces y sombras, y, sobre todo, nos enseña que los sistemas educativos siguen siendo sumamente complejos, que cualquier visión unilateral o monista inevitablemente ocultará aspectos importantes de la realidad. Como los sistemas educativos son parte importante de los sistemas sociales y políticos, olvidar esta conexión impide muchas veces ver el bosque.