

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

Francesc J. Hernàndez Dobon. Francesc.J.Hernandez@uv.es

José Beltrán Llavador. Jose.Beltran@uv.es

Universidad de Valencia e Instituto Paulo Freire de España

En las páginas que siguen, intentaremos trazar un panorama aproximativo de algunas de las cuestiones más relevantes que determinan, al tiempo que reflejan, las políticas educativas en nuestro país desde la década de los ochenta hasta la actualidad. Esta revisión de los últimos 25 años permitirá apreciar, si quiera sea de manera epidérmica e inevitablemente parcial, la tensión o dialéctica entre tradición (la persistencia de formas caducas en la concepción y en la provisión educativa) y modernidad (la tendencia al cambio y a la innovación, si bien no exenta de ambigüedad y contradicción en su propio desarrollo, como veremos). Nos detendremos en algunos ejes a partir de los cuales se articula nuestra reflexión: políticas educativas, organización del sistema educativo, gastos familiares, profesorado...), finalizando con algunas conclusiones que, aun siendo abiertas, plantean la persistencia de las dinámicas reproductoras. Nuestro análisis se ceñirá, 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 los sectores emergentes derivados de los mismos. Como se verá, nuestro planteamiento se enmarca dentro de una interpretación singular acerca de las derivas y consecuencias de la modernidad tardía a la que corresponde nuestro período de estudio.

1. 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 en el gobierno que provenían de la reforma del régimen dictatorial. En las elecciones de 1982, el Partido Socialista consiguió una amplia victoria, con la que 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 OTAN, el desarrollo de la descentralización del Estado en diecisiete Comunidades Autónomas y el

¹ Este informe se ha realizado con las aportaciones valiosas y la revisión de Josep Antoni Aparicio Guadas, presidente del Instituto Paulo Freire de España.

desarrollo normativo de la Constitución (1978), las 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 los años 90, los escándalos de corrupción y la participación en la guerra sucia contra el independentismo vasco, provocó una fuerte erosión en el gobierno, que tuvo que gobernar en coalición con el centro derecha (1993-1996) y finalmente cedió el poder a un gobierno conservador del Partido Popular (1996-2004). Por tanto, en líneas generales se podría decir que la primera mitad del período de referencia en España hubo un gobierno socialdemócrata y en la segunda mitad un gobierno conservador, con breves períodos de transición antes y después de cada uno.

Por lo que se refiere al escenario educativo, cabe señalar que en España las reformas educativas generales han sido escasas. La legislación escolar se remonta a finales del s. XVIII y principios del s. XIX. Durante dos centurias sólo hubo dos intentos de realizar reformas generales de la educación (las de los ministros Moyano, 1857, y Villar Palasí, 1970). 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. Fue ésta la que 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.

Los dos gobiernos que ocuparon la mayor parte del poder en los últimos 25 años, el gobierno socialista (1982-1996) y el gobierno conservador (1996-2004), promulgaron sendas reformas educativas (LOGSE, 1990 y LOCE, 2002), en ambos casos con varias leyes de rango superior. En ambos casos, la política y las reformas educativas provocaron manifestaciones en contra de los gobiernos, bastante numerosas por lo que se refiere a la participación del sector educativo. En general, durante este período se han desarrollado algunas iniciativas que están determinadas por la integración y la homologación del sistema educativo en el marco europeo, como, por ejemplo, la ampliación de la escolaridad obligatoria hasta la edad legal de acceso al trabajo (16 años), la impartición de la Educación Secundaria por profesorado licenciado (esto es, 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 (idiomas, música, educación física, etc.), la introducción de figuras complementarias de apoyo psico-pedagógico, la dignificación de la formación profesional.

Hay que añadir que durante el período de referencia se han desarrollado los Estatutos de Autonomía (ahora en proceso de revisión), que descentralizaron las competencias educativas a las distintas Comunidades Autónomas. Éstas tienen plena capacidad para establecer sus presupuestos educativos (creación de centros, 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 castellano.

Haciendo un pequeño ejercicio numérico de memoria histórica, podemos destacar que antes de la Ley General de Educación (LGE, 1970) habían transcurrido 25 años desde las primeras medidas reformistas adoptadas en 1945, una vez finalizada la guerra civil y en la década oscura y antártica del franquismo. Pero entre esta Ley y la siguiente –la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE de 1990) – transcurren dos largas décadas, veinte años en los que España ha dado un giro sustancial desde el punto de vista social y político. En estos años, España ha dado un enorme salto cualitativo pasando de un régimen dictatorial a una democracia formal, dotándose de una Constitución que define el Estado como una realidad plural, y al mismo tiempo también se ha incorporado a una realidad supranacional en el seno de la Unión Europea, y ha optado por un gobierno socialista. En este marco ya no tenía sentido perpetuar durante más tiempo un sistema educativo heredado del franquismo, y era cada vez más necesario introducir una serie de cambios que adecuaran la escuela al nuevo escenario social, y en consonancia con el proceso de modernización del país.

2. Organización del sistema educativo español

2.1. La doble red: universidad / formación profesional

El sistema educativo español es una parte un conjunto formativo más amplio, muchas de cuyas iniciativas no están bien articuladas con el sistema reglado. Es el caso de las enseñanzas de idiomas (Escuelas Oficiales de Idiomas), las enseñanzas musicales (Conservatorios) o la Formación de Personas Adultas.

Respecto al 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. Analizaremos por partes esta estructura y su evolución en los últimos años.

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. El gobierno conservador promulgó la Ley de Formación Profesional y de las Cualificaciones (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. Actualmente está en debate el desarrollo de los Centros Integrados donde se impartirá la formación inicial y la permanente –ocupacional y continua–.

Por otro lado, en el período de referencia, la universidad española también ha sufrido importantes modificaciones. Por un lado se ha multiplicado su número. Actualmente hay unas 60 universidades públicas y muy pocas, tal vez menos de 10, privadas. En segundo lugar, creció el número de estudiantes, siguiendo la evolución demográfica de la población, hasta estancarse en el momento actual. La composición del alumnado está fuertemente influida por el género, concentrándose las mujeres en las carreras de letras y los hombres en las científico-técnicas. En general, 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 e incluso de un ciclo, con poca exigencia de inversión en capital. Las tasas son

relativamente bajas. Ni la reforma socialista (Ley de Reforma Universitaria, 1985), ni la reforma conservadora (Ley de Ordenación Universitaria, 2001) han conseguido frenar una elevada endogamia en la adscripción del profesorado, sin que haya movilidad entre la enseñanza superior y otros niveles educativos, por lo que respecta al profesorado. Por otro lado, esta reforma introdujo la retórica de la calidad / excelencia en la Educación Superior, mientras se desarrollaban diversas instancias de evaluación y control de calidad. Una retórica, conviene señalar, procedente de la esfera económica y de organismos internacionales centrales dentro de ella, que incrementa el giro hacia lo que se ha dado en llamar “globoeducación”.

A pesar de que la población española con titulación universitaria es más bien escasa (aproximadamente inferior al 10%) y que sólo una porción de las cohortes de edad correspondientes accede a la universidad (entre 1/4 y 1/3), lo cierto es que absorbe buena parte de los recursos del Estado en claro detrimento de otras iniciativas formativas post o paraobligatorias, como la Formación de Personas Adultas, la Formación Continua o la Extensión Cultural.

2.2. La doble titularidad: escuelas públicas / privadas

A pesar de que la Constitución proclama la laicidad del Estado español, el Estado 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 centros de enseñanza de la Iglesia. 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), en Partido Socialista en el gobierno concedió a la Iglesia el mantenimiento de 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 (la LODE), se mantuvo la financiación de las escuelas privadas que complementan la red pública (escuelas “concertadas”) y se concedieron toda 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 aumentaban las subvenciones a los centros privados, muchas veces ubicados unos muy próximos a los otros. Se trata de una privatización patente de la educación que se ha estimulado también mediante la externalización de fragmentos de la gestión escolar (construcciones, servicios de comedor, actividades extraescolares, etc.)

En la actualidad, una tercera parte del alumnado se encuentra en centros privados, la mayor parte “concertados”. Sólo una pequeña porción de centros privados no está “concertada”, que corresponde a centros de elite, muchas veces escuelas con titularidad extranjera y cuya enseñanza se desarrolla en otro idioma. Ahora bien, ese porcentaje asciende a prácticamente el 50% en el caso de los núcleos urbanos, zonas de clase superior o segmentos educativos que resultan más rentables.

A pesar de las denuncias del Defensor del Pueblo, los niños y niñas residentes extranjeros que se han multiplicado por el incremento de la afluencia migratoria, se concentran en escuelas públicas. En algunas zonas, la población escolar procedente del extranjero registra incrementos anuales superiores al 60%, contándose centros educativos públicos que presentan alumnado procedente de más de 20 Estados distintos.

La inversión de dinero público para beneficio de instituciones privadas sólo se explica a partir de la liberalización de la educación, la mercantilización educativa basada en el principio de competitividad. Con frecuencia, estas dinámicas se han justificado con argumentos ambiguos, en los que se confunde deliberadamente la *libertad de elección* de centro por parte de los padres con la *libertad de selección* del alumnado por parte de los propios centros. De este modo, se fomenta la segregación institucional y la división social interna de la oferta educativa (ya no sólo la división entre escuelas públicas y privadas, sino entre escuelas de primera y de segunda categoría dentro de la *res pública*).

3. Gastos familiares

Aunque en principio la escolarización en centros públicos y centros privados “concertados” tendría que ser gratuita, lo cierto es que las familias sostienen una buena parte de los gastos de educación (en un porcentaje que ha crecido en los últimos años de gobierno conservador de manera sostenida, varios puntos por encima del crecimiento del PIB y del aumento de la participación estatal en los gastos de Educación). Por un lado, a pesar de la gratuidad de la escolarización, las familias afrontan otros gastos,

fundamentalmente los derivados de libros escolares. El sector del libro escolar tiene estructura oligopólica y está dominado por grandes grupos editoriales con conexiones mediáticas. En general, buena parte de la edición general española (y no sería descabellado decir que de la industria cultural) está soportada por el segmento educativo. Pero además las escuelas privadas “concertadas” se las ingenian para cargar a las familias toda una serie de gastos complementarios (uniformes, transporte, libros, actividades extraescolares... incluso desgaste de edificios). Son un sector opaco al control público y fiscal, que se beneficia, además, de las exenciones tributarias de la Iglesia Católica. Por todo ello, el análisis de los presupuestos familiares muestra una orientación muy clara de los gastos en el capítulo educación: se realizan de la misma manera que otros gastos suntuarios o vinculados con la distinción, con el privilegio de clase. Aunque el porcentaje global no es muy elevado, crece a medida que se incrementa el volumen de ingresos, y en una proporción mayor a este aumento.

4. Profesorado

En 1987 el profesorado español, fundamentalmente el de Educación Primaria, protagonizó una dura huelga contra el gobierno para conseguir su homologación salarial con el funcionariado, que, tras la defenestración de algún ministro, se consiguió. Desde entonces el colectivo ha mantenido una situación de paz laboral, que coincide con una situación de muy baja sindicalización y una gran segmentación, que se ha incrementado en los últimos años. Incluso la sucesiva pérdida de poder adquisitivo, registrada durante los gobiernos socialistas y conservadores, con incrementos salariales por debajo del crecimiento del IPC, no suscitó mayores protestas. Está pendiente el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios del Estado, así como un sistema de representación por centros de trabajo (ahora es por unidades territoriales: las 52 provincias). El colectivo se presenta como altamente motivado, aunque castigado por una situación progresiva de estrés profesional.

Por lo que se refiere a la formación continua del profesorado, nuestro país ha atravesado por algunas fases claramente diferenciadas. Estas fases sólo pueden ser interpretadas cabalmente si se ponen en relación con el decurso de los movimientos de renovación pedagógica (MRP). Así, en los años 70 y 80 hubo una notable eclosión de colectivos y MRP, que fomentaba la formación de los docentes en ejercicio a través del intercambio de experiencias y las innovaciones pedagógicas, al tiempo que estimulaba a las nuevas

cohortes del profesorado, sirviendo como horizonte de referencia. En una segunda fase, este panorama fue cambiando hacia finales de los 80, cuando buena parte del contingente que nutría estos movimientos fue absorbido por las nuevas administraciones educativas (surgidas a partir de la descentralización estatal en comunidades autónomas) para promover la reforma educativa institucional que culminaría en la LOGSE (1990).

El cambio señalado tuvo, al menos, dos efectos que merece la pena destacar. Por una parte, supuso la neutralización y descapitalización de los MRP, miembros destacados de los cuales pasaron a formar parte de las recién creadas agencias de formación continua del profesorado (Centros de Profesores: CEP), que dependían orgánicamente de las administraciones educativas. Por otra parte, el cambio supuso la reconversión de lo que en su origen era movimientos sociales, en este caso de carácter educativo, en estructuras y organizaciones de carácter estatal. Esto significó, en consecuencia, una pérdida considerable de su autonomía, puesto que su experiencia y su potencia crítica iban a ser puestas al servicio de los requerimientos técnico-pedagógicos de la nueva reforma educativa. Si la pérdida de autonomía fue relativa, en la última y más reciente fase, en la que todavía estamos inmersos, estas agencias formativas han sufrido una pérdida total de autonomía. Por decirlo gráficamente, se han transformado en sucursales dependientes de políticas educativas de corte tecnocrático, que someten la formación continua a la ley de la oferta y la demanda. Atendiendo a esta dinámica la formación se traduce en, y se reduce a, una oferta de cursos *à la carte* en función de la demanda de los docentes considerados ahora desde una perspectiva clientelar.

Los docentes perciben que no necesitan más formación y ello puede ser un indicio respecto a su desmotivación sobre ésta. Ante un desconcierto educativo creciente es plausible aventurar que los docentes adopten una actitud que podría calificarse de conformista. Esta actitud, en tanto que no es reactiva pero tampoco proactiva, es adaptativa.

5. El papel del Estado

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. Pero el concepto de calidad, utilizado como una buena nueva, es cuanto menos equívoco. En nuestro caso, amparados en la calidad, se inicia un nuevo sistema de relaciones entre Estado, sociedad y educación que caracterizan lo que

se ha dado en llamar el “Estado evaluador”, que supone el control a distancia y a posteriori de sus productos. El control se ejerce así sobre los resultados de actuaciones, y no sobre el seguimiento o cumplimiento de compromisos respecto de los cuales el Estado no asume ningún compromiso; se dedica a relegar responsabilidades y sanciona (premia o castiga) 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 disminuya el control sobre los procesos mientras se incrementa el control 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 los ochenta, liderados por el binomio Thatcher-Reagan, que 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 emerja de nuevo ahora en nuestro país, pero no sólo aquí, sino a escala internacional reflejando las tendencias arrolladoras de la globalización, y encontrando sus mejores portavoces en organizaciones tan influyentes como la FMI, la OCDE o el BM. De la misma manera que en su momento influyó el taylorismo exportando modelos propios de la producción de capital económico para el capital cultural, ahora se exportan “indicadores de calidad financiera” (de ahí los términos –convertidos ya en lugares comunes– de “eficacia”, “eficiencia” y “excelencia”), propios del mundo de la empresa privada, a la esfera de las instituciones públicas.

Bajo el signo de la calidad, en el espacio de la economía política, la función segregadora, y por ende estratificadora, de la escuela se intensifica y se altera cuando se invierte la correlación de fuerzas en la doble red –pública y privada– de la oferta educativa. Ahora mismo nos encontramos con una nueva división social, que ya no surge de la institución, sino que fragmenta y segrega internamente a la propia institución: la escuela pública se está convirtiendo de hecho en subsidiaria de la privada. El hecho no es trivial, sino que muestra la fragilidad de la institución. Hablar de (escuela) pública es hablar de públicos, y hablar de (escuela) privada es hablar de clientela.

5. Conclusiones abiertas

Estas páginas nos han mostrado un panorama de las últimas décadas en nuestro país que podría calificarse de ambivalente. El proceso de modernización educativa (concreción empírica de modernidad) en el caso español 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 desocialización o despolitización progresiva, hasta el punto de que las dos últimas reformas se han sucedido en el plazo de apenas un lustro, naturalizando (y por tanto, despotenciando) su auténtica función de cambio educativo. 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.

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.

El presente informe se ha centrado en el sistema educativo formal o reglado. A esta primera reflexión, de ámbito local o nacional, debería añadirse otra, de ámbito global o supranacional, dedicada a las mutaciones del campo educativo, del cambio profundo en las reglas del juego educativo. A modo de avance, tan sólo sugeriremos que la escuela es una agencia de formación importante, pero no la única. Tal vez la mutación más destacada que está aconteciendo en el campo de la educación 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” (véase el reciente Tratado de la Constitución). 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 tecnologías de la información y la comunicación) y afectará necesariamente la institución escolar en su forma tradicional.

Valencia y Xàtiva, septiembre de 2005