

# Tendencias de los sistemas educativos de cara al siglo XXI

por **D. José Luis García Garrido**

*Conferencia pronunciada  
el 17 de abril de 1997*

Forum Deusto



## Tendencias de los sistemas educativos de cara al siglo xxi

por D. José Luis García Garrido\*

Permítaseme encabezar estas palabras con tres preguntas retóricas, quizá simplistas:

1. El hombre de finales del siglo xx se siente con frecuencia orgulloso del progreso que ha venido operándose en múltiples aspectos. Sin embargo, ¿es el hombre del año 2000 mejor que del año 1?
2. Se nos ha venido diciendo insistentemente en los últimos siglos, particularmente en los tres últimos, que la ilustración es el factor clave del progreso de los pueblos. Pues bien: ¿es el hombre del año 2000 más ilustrado que el hombre del siglo xviii?
3. No ha habido a lo largo de la historia ningún siglo que haya dedicado tanta atención como el nuestro, como el siglo xx, a esa

---

\* José Luis García Garrido nació en Azuaga (Badajoz) y se licenció en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid en 1960. En 1966 se doctoró en Ciencias de la Educación y en 1967 en Filosofía por la Universidad de Navarra. Fue profesor en la Universidad de Barcelona y en la Autónoma de Barcelona, donde obtuvo la plaza de catedrático en Ciencias de la Educación. Entre 1972 y 1974 fue subdirector general de Universidades del Ministerio de Educación y Ciencia y fue nombrado consultor de la UNESCO. En 1981 pasó a la UNED, donde desempeñó los cargos de vicerrector de Ordenación Académica y Profesorado (1987-91) y director del Departamento de Historia de la Educación y Comparada (1981-87 y 1992-96). En 1996 fue nombrado director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, del Ministerio de Educación y Cultura. García Garrido ha participado en numerosos proyectos de investigación, ha dirigido tesis, revistas, y publicado multitud de artículos y una veintena de libros, entre ellos *Fundamentos de Educación Comparada* (última ed. 1991), *Problemas mundiales de la educación: nuevas perspectivas* (1992), *Reformas educativas en Europa* (1994), *Diccionario Europeo de la Educación* (1996).

institución que llamamos «escuela». El porcentaje de personas que ha asistido o asiste a algún tipo de escuela cuando termina el siglo es enormemente mayor que el que lo hacía hace cien años. Pese a los importantes fallos todavía registrados, la escolarización se ha convertido en una práctica generalizada, y las inversiones realizadas por todos los países en este capítulo han sido cuantiosas. La pregunta se impone: ¿ha hecho la escolarización universal más cultos y más felices a los habitantes de la Tierra? ¿Ha respondido la escuela a la esperanza depositada en ella de cara a la solución de los grandes problemas sociales de nuestro siglo?

Por optimistas que seamos, parece poco probable que contestemos a estas tres preguntas con un sí radical. ¿Significa esto una invitación inicial al pesimismo, o por lo menos al escepticismo en materia de progreso educativo? No es esa mi intención. Pienso, por el contrario, que en los últimos siglos se ha caminado un largo trecho, y que el resultado general podría considerarse predominantemente positivo. Sin embargo, sí entiendo que el entusiasmo de los ilustrados sobre el poder de la ilustración y de sus instituciones, en el cual se nos ha formado un poco a todos, era excesivo, como lo demuestran sobradamente muchos datos con los que hoy contamos. Es difícil decir si somos hoy algo mejores que los hombres del siglo *l*, pero no lo es constatar que, pese a los enormes recursos empleados, la ilustración general de los hombres sigue siendo un objetivo inalcanzado, así como que la escolarización produce en todas partes resultados más bien mediocres. Y no me estoy refiriendo sólo a objetivos de formación moral o de formación social, en los que esa mediocridad resulta obvia. Me refiero incluso a objetivos de formación intelectual básica, en cosas tan elementales como saber leer, escribir y realizar unas pocas operaciones matemáticas. Las estadísticas de la mayor parte de los países desarrollados recogen, cada vez con mayor profusión, el aparecer de un fenómeno que algunos autores han catalogado como *iletrismo escolarizado*, es decir, la incapacidad que importantes sectores de población demuestran tener para la comprensión y para la expresión escrita de textos elementales pese a haber permanecido escolarizados durante gran parte de su infancia y adolescencia.

Sirvan estas consideraciones de prólogo para lo que deseo realizar a continuación. Y lo que deseo realizar apunta, en suma, a estos cuatro objetivos:

1. Ofrecer una panorámica general de las principales líneas de forma ya operadas o previstas a finales de siglo.

2. Considerar algunos importantes informes aparecidos recientemente, en particular el Informe Delors.
3. Explorar las tendencias más importantes que afectan a los sistemas escolares a nivel global.
4. Aludir a los principales problemas que deberá afrontar la educación española en el siglo *xxi*.

Ofreceré primero una panorámica, necesariamente simplificada, de las que han sido las principales reformas educativas operadas en estos últimos decenios del siglo *xx*, porque estimo que tales reformas podrían proporcionarnos una pista adecuada sobre cuáles son los principales temas de preocupación en materia de educación y de escolaridad. Estos temas de preocupación están también particularmente presentes en los numerosos *informes* que han venido y vienen apareciendo en los últimos años, a algunos de los cuales (particularmente al llamado «Informe Delors») voy a referirme en la segunda parte. De estas dos panorámicas quisiera inferir lo que entiendo ser lo más sustancial de mi intervención: las *tendencias* que, en materia de educación, parecen prevalecer en el mundo cuando va a cambiarse de siglo y de milenio. Por último, me gustaría terminar mis reflexiones con algunas de carácter más cercano, atendiendo a la incidencia que tendrán esas tendencias globales en el particular caso de nuestro país.

## **Reformas educativas de final de siglo**

Los años 60 fueron testigos de un profundo afán reformista en materia de educación, que se propagó también a los primeros años de la década siguiente. Eran años de optimismo y de relativa abundancia, en los que se pensaba que cualquier inversión en educación estaba plenamente justificada por sí misma, sin reparar incluso en que pudieran no alcanzarse los objetivos deseados. Las mismas protestas estudiantiles de aquellos años (las protestas del 68 y años adyacentes), protagonizadas en general por una juventud que tenía resueltos de antemano los problemas materiales, sirvieron también de acicate a los poderes públicos para diseñar e implementar reformas que, de un lado, pudieran solucionar algunos de las deficiencias entonces denunciadas (masificación incipiente, rutina, autoritarismo, falta de participación, etc.) y, sobre todo, extender los beneficios de la educación a todos los ciudadanos. De aquellos años datan importantes reformas educativas acometidas tanto en Europa como fuera de ella, algunas de ellas en forma de leyes

generales y otras recurriendo más bien a medidas legales y políticas de apariencia menos ampulosa, pero igualmente claves.

Todo ese impulso reformista se vio frenado a mediados de la década de los 70, a causa de las crisis de tipo económico que comienzan a preocupar, particularmente la energética. Empieza entonces a abrirse paso, sobre todo en Europa, un clima de desgana y de desconfianza en materia de educación, que va a perdurar prácticamente hasta finales de la década de los 80. Los recursos económicos dedicados por los gobiernos a la educación no sólo se estancan, sino que en no pocos casos experimentan incluso un descenso relativo, más o menos acusado. Los salarios del profesorado, hasta entonces en alza, son los primeros en estancarse, pero también lo hacen las inversiones en construcción de escuelas, dotación de medios, ayudas a los estudiantes, etc. En Europa, incluso las ideas críticas y reformísticas se paralizan notablemente durante aquellos años, a diferencia en este punto de lo que ocurre en otros lugares, como los Estados Unidos y Japón.

## **Reformas europeas**

El cambio de orientación, dentro de ese clima general de adormecimiento, va a producirse sobre todo a partir de la reforma inglesa de 1988. Antes de esa fecha, la única reforma de cierta envergadura presentada en Europa es la portuguesa de 1986, que, pese a su gran importancia, no responde sin embargo al clima reformístico propio de esos años.

La reforma portuguesa, operada a través de la Ley de bases del sistema educativo y promulgada como he dicho en 1986, era en realidad una reforma tardía, en el sentido de corresponder a viejos problemas del sistema educativo que hasta ese momento no había sido posible afrontar. Baste considerar que, hasta entonces, la escolaridad obligatoria duraba en Portugal sólo seis años, situación única entre los países de Europa. Pese a su gran interés para el país y a su buena hechura legislativa y política, la ley portuguesa de 1986 sintoniza más con los problemas típicos de la década anterior que con los problemas típicamente europeos de finales de siglo. Es ya significativo que se trate de una reforma global, aplicada a todos los niveles y sectores del sistema educativo. Aparte de elevar la obligatoriedad escolar a 9 años, la propia consideración de este período como de «enseñanza básica» recuerda formulaciones típicas de los años 60 y 70. Por lo demás, la reforma

estructural que lleva a cabo es, pese a su aparente amplitud, bastante modesta y muy razonable, ya que conserva de hecho las estructuras anteriores de la enseñanza primaria y secundaria dentro de un nuevo esquema bien coordinado. Aspectos particularmente interesantes de la ley son los relativos a la enseñanza superior (que conserva, con mentalidad muy de hoy, un sector de enseñanza superior no universitaria, bajo el nombre de *ensino politécnico*) y a la formación del profesorado.

Pero, como he dicho, la ley que mayor influjo ha tenido después sobre las políticas educativas europeas ha sido la inglesa de 1988. No es la primera vez que esto ocurre. Ya tuvo fuerte repercusión en el continente europeo, y fuera de él, la promulgada cuarenta y cuatro años antes, en 1944, y que en realidad sigue todavía vigente en numerosos aspectos. La *Education Act* de 1988, considerada como uno de los documentos legales más característicos de la política de la Sra. Thatcher, ha introducido cambios muy notables (algunos de ellos quizá incluso sorprendentes) en el sistema educativo inglés pese a no alterar en absoluto la estructura institucional del mismo. La estructura administrativa, por el contrario, sí es profundamente retocada en lo que antes constituía su «punto fuerte»: el peso dominante de las autoridades locales (*Local Education Authorities*, LEAs) en la toma de decisiones relativas al entero funcionamiento del aparato escolar. La nueva ley reduce considerablemente ese peso, transfiriéndolo en parte a las mismas instituciones escolares y en parte a la Administración central. Son varios los mecanismos que incluye para lograr ese fin, entre los que cabe resaltar el de *opting out* y el de *open enrollment*. En virtud del primero, cualquier centro financiado en mayor o menor medida por fondos públicos puede optar, si esa es la voluntad de su principal órgano de gobierno y participación, por *salir fuera* del control ejercido sobre él por la respectiva LEA, y recibir la financiación que le corresponde directamente desde el Gobierno central. El centro en cuestión pasa así a ser considerado como una *grant-maintained school*, con un margen mayor de autonomía y de responsabilidad. El segundo mecanismo legal permite a los padres elegir para sus hijos el centro educativo que más les interese, independientemente del lugar de residencia, aunque con arreglo a ciertos criterios de admisión que los centros deben hacer públicos. Los centros gozan por tanto de autonomía a la hora de reclutar sus propios alumnos, aunque a la vez han de pechar con las consecuencias que entraña la puesta en marcha de este criterio de mercado escolar abierto, puesto que, obviamente, son los centros mejor reputados los que atraen preferentemente la atención de los padres. Las LEAs, por su lado, ven recortarse así otra de las competencias fundamentales que antes tenían.

Otra novedad importante de la ley inglesa de 1988 es la introducción, por primera vez en Inglaterra, de un plan de estudios de alcance nacional, denominado National Curriculum, en virtud del cual todos los centros deberán dedicar el 70 % de su horario a una serie de materias y de contenidos emanados de las autoridades centrales. En línea con esta exigencia, está también la de convertir en obligatorias algunas pruebas de carácter nacional, que han de realizarse en cuatro momentos críticos: a los 7, 11, 14 y 16 años de edad. No es ahora el momento de entrar en explicaciones detalladas sobre estos nuevos planes de estudios primarios y secundarios y sobre estos exámenes nacionales, sino sólo de resaltar el hecho de que, hasta 1988, los planes de estudios impartidos en cada centro eran responsabilidad del respectivo director, más o menos aconsejado o respaldado por la respectiva LEA. Junto a las medidas a las que aludí más arriba, también éstas han sido interpretadas por muchos analistas como un claro signo de *centralización*, llevado a cabo en un sistema educativo tradicionalmente regionalizado (o descentralizado, si así se entiende mejor). Hay que aclarar que, ciertamente, se esperaban medidas centralizadoras de este tipo desde mucho tiempo atrás. Lo que no se esperaba tanto es que fueran adoptadas por los conservadores, por ser éstos lo que, anteriormente, se habían resistido más a ellas. Por eso apliqué más arriba el adjetivo de «sorprendente» a alguna de las líneas de política educativa abiertas por el *thatcherismo*. Lo cierto es que, desde 1988, se ha invertido considerablemente la postura que, ante el centralismo o el regionalismo, tenían antes conservadores y laboristas.

Hay muchos otros aspectos de la reforma educativa inglesa del 88 merecedores de atención, a los que es imposible aludir ahora. Baste recalcar que, por encima de todo, esta reforma es fundamentalmente un intento de aplicar en mayor medida a la educación los criterios propios del ámbito del mercado. Se valoran en ella de modo particular la adecuada relación entre coste y resultados, la responsabilización de los centros en materia financiera y, muy especialmente, la adopción de criterios de competitividad entre las instituciones. Son fundamentalmente estos puntos los que van a ejercer un decisivo influjo en otras políticas educativas. Recuérdese, además, que el desplome de los países socialistas y de sus modelos de gestión se produce sólo un año después de la aparición de la ley inglesa, sugiriendo así a muchos la gran oportunidad de leyes como la inglesa.

Lo que no significa que se produzcan imitaciones repentinas. Como inmediatamente veremos, la ley educativa aprobada en Francia un año después se mueve todavía en unas coordenadas de planteamiento muy

distintas a las de la cercana Inglaterra, lo que se explica sobre todo por razones políticas, pero no sólo. Antes de hacer referencia a este otro documento legislativo de reforma, conviene decir dos palabras sobre el camino seguido en el Reino Unido por la iniciada en 1988, camino que no ha sido nada fácil. Hasta el triunfo laborista de 1996, fueron seis los ministros de Educación que hubieron de turnarse en el cargo y, por tanto, en la aplicación de la ley, tanto por las numerosas presiones recibidas como por la inestabilidad de los equipos ministeriales, ha ido llevándose a cabo en medio de interpretaciones variadas y mediante normas cambiantes, apresuradas en no pocas ocasiones e incluso contradictorias. Las quejas han sido muy insistentes en lo que se refiere a las cargas administrativas que la ley echa en hombros del profesorado, obligado una y otra vez a redactar programas, rellenar formularios, preparar pruebas, etc. La conversión de escuelas secundarias (y primarias, a veces) en *grant-maintained schools* no ha sido ni tan masiva ni tan aporreada como los reformadores se habían imaginado, y han surgido numerosas voces a favor de que se vuelva a la situación anterior y al control de las LEAs. Uno de los pasos más importantes dados por el Gobierno después de 1988 fue la eliminación, en 1992, de lo que antes se conceptuaba como «sistema binario» (*binary system*) de educación superior, en virtud del cual una gran parte de ese sistema o subsistema (el representado por instituciones tales como los *polytechnics*, *institutes of higher education*, etc.) dejaba definitivamente de depender de las LEAs para convertirse en instituciones autónomas, la mayor parte bajo el nombre de universidades. Ni que decir tiene que esta medida vino a aminorar aún más el peso de las autoridades locales en el sistema educativo. Fruto general de todo este proceso de autonomía institucional y de aplicación de modelos mercantilistas ha sido el fuerte desarrollo en las Islas Británicas (como, sin duda, en muchos otros lugares) de una desmedida afición por el *ranking*, es decir, por la clasificación y etiquetación de los centros educativos de todo nivel en función de los resultados que obtienen. El propio Ministerio de Educación impulsa la publicación de estos *rankings*, pese a que no deja de haber protestas ni malestares.

Muchos laboristas habían presagiado un amplio cambio de escenario, y un paulatino abandono de la reforma de 1988, con la llegada del laborismo al poder. Ni ha sido así ni parece que vaya a serlo, al menos en los próximos años. Pese a haber prometido conceder prioridad a los temas de educación, el gobierno de Tony Blair no parece dispuesto, al menos de momento, a dar marcha atrás con respecto a las medidas anteriormente tomadas.

Pero es hora ya de ocuparse, si bien muy brevemente, de la ley francesa de 1989. Como se recordará, el largo período que va desde el nombramiento de Mitterrand como presidente de Francia, en 1981, hasta el año final de la década, no se caracterizó por ser excesivamente brillante en materia educativa ni, menos aún, próspero en reformas de este tipo. La causa es bien conocida. Apenas tomado el poder, los socialistas franceses quisieron quemar etapas en determinados capítulos, procediendo por un lado a estatizar buena parte de la economía y, en lo que aquí nos afecta, a reunir en un «sistema público, unitario y laico» todas las instituciones educativas del país. Las grandes huelgas y manifestaciones que a partir de entonces se produjeron hicieron caer al ministro Savary y animaron al presidente Mitterrand a ser mucho más cauto en este tema a partir de entonces. Tan cauto que, lejos de reformarse, la educación francesa entra a partir de entonces en abierto declive, incluso económicamente. Dejando aparte algunos informes de interés encargados esos años, no se toman medidas de importancia. Habrá que esperar hasta el final de la década para que las cosas cambien, y no demasiado. La Ley de Orientación de 1989, tan esperada, decepcionó a una buena parte de la sociedad francesa (incluyendo a muchos socialistas) por su modesto alcance, por su propio rango legal y por no dar respuesta adecuada a la situación educacionalmente difícil del momento. Su autor principal fue el actual primer ministro Jospin, entonces ministro de Educación.

Con todo, la ley francesa de 1989 introduce interesantes novedades en el panorama educativo europeo. En honor de la brevedad, destacaré sólo dos puntos: primero, la devolución a la educación (al menos de palabra) de su carácter prioritario como materia política, claramente afirmado al inicio del texto. Y segundo, la nueva conceptualización del principio de «obligatoriedad escolar» que lleva a cabo, convirtiendo en sujeto de tal obligatoriedad no al ciudadano (como ha sido lo tradicional), sino al Estado. En efecto, el Estado se obliga a que, en el año 2000, el 80 % de los jóvenes franceses de 18 años hayan alcanzado el nivel de Bachillerato, y el 20 % restante una educación que en cualquier caso les permita incorporarse al mercado de trabajo con las habilidades necesarias. Se trata ciertamente de un giro conceptual importante.

Por lo demás, la ley francesa de 1989 no introduce ningún cambio de relieve en la estructura del sistema. En este sentido, su mayor innovación se refiere al ámbito de la formación docente, mediante la abolición de las antiguas «escuelas normales» (lo que es especialmente sig-

nificativo si se tiene en cuenta que fue Francia la inventora de esta universal institución) y la creación en su lugar de los IUFM o *Instituts Universitaires de Formation des Maîtres*. A estas instituciones llegarán los jóvenes después de haber cursado al menos dos años de universidad y con el ánimo de recibir allí una preparación específica (científica y pedagógica) para la docencia.

El clima de reforma creció considerablemente en los 90, tras la pérdida de las elecciones por parte de los socialistas. Durante el largo período ministerial de Bayrou, llegó a articularse la necesidad de un «contrato a favor de la escuela» y se abrieron paso medidas importantes para paliar la falta de calidad que, poco a poco, había ido apoderándose de las instituciones, particularmente en el sector público. La institución principalmente privilegiada, en lo que a innovaciones y proyectos de reforma se refiere, ha sido el *collège*, la secundaria obligatoria. Se le critica desde hace tiempo el haberse excedido en sus objetivos de enseñanza integral y de escuela única para todos, y fue el propio ministro Bayrou quien, refiriéndose particularmente a este nivel, acuñó el dicho de que la «escuela única» (*unique*), a fuerza de querer serlo en demasía, había llegado a ser más bien una «escuela injusta» o desigual (*inique*). En línea con la reforma inglesa (y con otros movimientos similares), también en la Francia de los últimos años se ha propagado la mentalidad de que los centros docentes tienen que obtener resultados concretos, positivos, y ser competitivos a nivel nacional y europeo. La afición por los *rankings*, tan desarrollada en el Reino Unido, ha prendido también en Francia, gracias en parte a los esfuerzos que determinadas instituciones (particularmente la *Direction de l'Évaluation et de la Prospective*) están llevando a cabo mediante la construcción de indicadores de calidad.

La pieza clave de la reforma educativa española (la LOGSE) se publica también en esos años de confluencia entre los 80 y los 90, y, como ocurrió con la ley francesa de 1989, tampoco parece demasiado influida por la reciente legislación británica. Puesto que es bien conocida por todos, no voy a aludir a sus principales innovaciones. Sí deseo recordar algo que me parece muy importante: que la LOGSE no es toda la reforma educativa socialista, sino sólo parte. La LOGSE se encuadra dentro del ámbito legal creado bastantes años antes por otras dos importantes disposiciones: la LRU de 1983 y la LODE de 1985. La experiencia adquirida en los primeros años que siguieron a su promulgación vino a aconsejar, a los equipos que la idearon y la pusieron en marcha, la rectificación de determinados criterios impulsados sobre todo por la LODE y, en

general, una mayor preocupación por dotar a los centros de la calidad hoy requerida; ese fue el objeto de la última de las disposiciones legales de la reforma socialista, es decir, la LOPEG de 1995.

Es bien sabido que el magro triunfo electoral del Partido Popular y la necesidad de contar, en este ámbito muy especialmente, con el apoyo de los partidos nacionalistas, han impedido al gobierno de Aznar acometer las que fueron sus propuestas electorales en materia de educación, propuestas que, en cualquier caso, no eran rupturistas con respecto a la reforma operada en el período anterior. Tampoco eran, sin embargo, continuistas, como de hecho han acabado siendo, pese a algunos tímidos intentos de rectificar los contenidos mínimos de los planes de estudio, reforzar el papel de las humanidades, etc. Por si fuera poco, las restricciones económicas impuestas por la Moneda Unica obligaron en un principio a adoptar criterios inversores y aplicadores restrictivos, a la espera de una coyuntura más favorable.

Pero volvamos al grueso del continente europeo. Dentro de él, los territorios que más reformas educativas han tenido que afrontar en los últimos años han sido, obviamente, los del Este. Vale la pena hacer una pequeña parada en algunos de ellos.

El caso de la ex República Democrática Alemana es quizás el más significativo. Recuérdesse que, no mucho tiempo atrás, el sistema escolar de la RDA era siempre presentado como la más completa y conseguida muestra de lo que los regímenes comunistas podían conseguir en educación. De hecho, pese al influjo siempre predominante del sistema soviético, era el de Alemania Oriental el que más frecuentemente se presentaba en los foros internacionales como modelo. El caso es que, de la noche a la mañana, ese sistema escolar tan admirado y divulgado dejó repentinamente de existir, convirtiéndose a paso ligero en lo que hasta entonces se presentaba como su antítesis: el modelo típico de la Alemania Federal. Mientras la Alemania Democrática había defendido ardientemente y practicado la escuela única para todos los alumnos hasta el fin de la escolaridad obligatoria, Alemania Federal era el único país en Europa que seguía (y sigue) separando a los niños en canales escolares distintos a partir de los 10 años de edad o, en algunos casos, a los 12. Formalmente hablando, ya que en Alemania Federal son los estados federados los que tienen el control de sus correspondientes sistemas educativos y dado que pueden hacerlo y lo hacen de modo diferente, cabía pensar que los nuevos cinco estados orientales continuarían tras la reunificación con sus hábitos educativos, particularmente el relativo a la escuela única. Pero no fue así. Todos ellos,

mediante leyes promulgadas a partir de 1990, adoptaron más bien, con mayores o menores retoques, el modelo típicamente germano-federal de escuelas separadas y, en general, las características propias de ese modelo en todos los niveles y sectores. La reconversión se ha ido completando en los años sucesivos, y las que no hace mucho tiempo se consideraban como virtudes indiscutibles del propio sistema —algunas de las cuales lo eran verdaderamente— han sido olvidadas.

Desde entonces, los cinco estados orientales de Alemania caminan, educativamente hablando, en la misma dirección que el resto del país, aunque no sin muchas dificultades. Hay que añadir que esa dirección está cada vez más comprometida en un clima de reforma que, sin embargo, está tardando en concretarse en medidas políticas. La reforma del sistema educativo y de sus diversos niveles (superior, secundario, profesional, etc.) constituye uno de los más recurrentes temas de debate en la Alemania de hoy, de cara al próximo siglo.

Los cambios hacia los modelos occidentales han sido igualmente visibles en el conjunto de los demás países del Este europeo. En todos ellos ha habido un gran movimiento de reforma desde comienzos de los años 90, gracias al cual se han abierto paso ideas de diversificación de la enseñanza secundaria, fórmulas de participación de la iniciativa privada, mayor autonomía de funcionamiento de las escuelas, etc. Imposible referirse aquí a casos particulares, todos ellos interesantes. Basta aludir a la ley rusa de 1992, que fue quizá una de las más rupturistas —al menos de palabra— con la situación anterior, a la que el propio texto de la ley dedicó consideraciones nada piadosas. Sin embargo, la inercia sigue actuando en Rusia y en muchos otros países de modo considerable, y no resulta fácil dar cumplimiento a lo legislado. Harán falta bastantes años para que los cambios se hagan operativos, en este terreno como en otros.

La Europa nórdica no ha sido tampoco ajena al clima de reformas despertado en la década de los 90. Los países que la componen fueron, en el inmediato pasado, particularmente sensibles a los ideales de «escuela única para todos» que el socialismo oriental y occidental contribuyó tanto a esparcir, y era lógico esperar que los nuevos aires reformistas (como los procedentes de Inglaterra desde el final de los ochenta) y la caída de los sistemas comunistas tuvieran en ellos una repercusión. La ha tenido, de hecho. Dinamarca comenzó retocando el subsistema de enseñanza superior, pero continuó después introduciendo una nueva legislación relativa a la enseñanza básica y, en concreto, dando mucha mayor flexibilidad y diversidad a la institución encargada

de ella: la *folkeskole*, escuela de tipo integrado (es decir: única para todos y con un plan de estudios común para alumnos entre los 7 y los 16 años). Noruega, sobre todo a partir de 1992 (año en que se creó una Comisión Real encargada de sugerir medidas de reforma en el ámbito educativo), viene viviendo un clima parecido, gracias al que se ha conseguido extender un año más la escolaridad obligatoria, que ahora se inicia un año antes, es decir, a los 6 años de edad en vez de a los 7.

Suecia ha introducido cambios más profundos, si cabe. Por lo que se refiere a la escolaridad obligatoria, ha establecido un sistema de exámenes nacionales en el 5.º y en el 9.º años de estudios, mediante el cual pueda detectarse tanto el aprovechamiento de los alumnos como el rendimiento de los centros y, a la vez, orientar a aquellos del mejor modo posible en la prosecución de sus estudios. Los criterios de flexibilidad y autonomía en la programación del currículo han sido impulsados, así como la libre elección de centro por parte de los padres. A través de medidas iniciadas en 1992, el Estado anima a una mucho mayor participación de la iniciativa social y privada en la creación y dirección de centros escolares, concediendo importantes ayudas económicas y favoreciendo incluso la posibilidad de convertir centros públicos en centros de gestión autónoma.

## **Reformas fuera de Europa**

Adelanté ya más arriba que otros países de alto desarrollo no participaron durante la década de los ochenta de esa especie de modorra padecida por Europa en materia educacional. Ese fue el caso tanto de los Estados Unidos como del Japón.

En Estados Unidos, la década de los ochenta se recuerda más bien como un período de relativo hervor en materia educativa. Los cambios de actuación no fueron seguramente espectaculares, pero sí los cambios de mentalidad. En esa década se abre decididamente paso un inconformismo creciente sobre lo conseguido en materia de educación, inconformismo que da lugar a la aparición de numerosos informes críticos, por un lado, y por el otro a la adopción de experiencias innovadoras y de medidas políticas de perfeccionamiento del sistema en numerosos estados. A los informes me referiré brevemente más adelante, y, en cuanto a las experiencias y medidas, su extraordinario volumen impide que pueda yo hacer aquí algo más que señalarlas.

La inquietud por las reformas llegó ya, a comienzos de los noventa, a nivel federal. Como es sabido, en los Estados Unidos son los estados quienes tienen y ejercen la responsabilidad en materia de política educativa, limitándose el Gobierno federal a una serie de acciones de interés común y de apoyo. Hay que aclarar, sin embargo, que esas acciones no han ido a menos, sino seguramente a más desde que, en 1979, Jimmy Carter creó, por primera vez en la historia norteamericana y no sin notables resistencias, el Departamento Federal de Educación. Se anunció como probable la desaparición del recién creado Departamento a la llegada de Reagan, cosa que no ocurrió. Después de unos primeros años de incertidumbre al respecto, más bien ocurrió lo contrario. A comienzos de los noventa, con Bush en la presidencia del país, el Departamento de Educación conquista un protagonismo especial al hacer público un importante documento, titulado *América 2000: An Education Strategy*, en el que se dibujan una serie de objetivos educacionales que todo el país debe empeñarse en alcanzar. Entre ellos se incluye, por ejemplo, uno relativo a que «todos los estudiantes norteamericanos, al término de los cursos 4.º, 8.º y 12.º de la escolaridad primaria y secundaria, deberán demostrar suficiente competencia en algunas asignaturas específicas...». Esto significa que todos los estados tendrían que aplicar algún tipo de pruebas a estas edades, construir seguramente —al menos por vía de hecho— un currículum nacional compartido y, en definitiva, aplicar una política educativa mucho más coordinada de lo que lo habían hecho hasta el momento. Por supuesto, los restantes objetivos del documento caminan en la misma dirección.

Como era de esperar, Clinton no sólo no renunció a esta política de mayor participación federal en materia educativa, sino que la adoptó y estimuló considerablemente. Con ligeros retoques (al alza, por otro lado), los objetivos para el año 2000 fueron de nuevo divulgados y apuntalados. En el discurso que inició su segundo mandato, declaró que la educación iba a ser prioritaria a lo largo del mismo, y en una dirección bastante parecida a la que hemos visto prevalecer en Europa (iniciada en realidad mucho antes en los Estados Unidos...). En definitiva, se trata de adoptar criterios que hagan más eficaces y productivas a las escuelas en términos de rendimiento escolar, más comprometidas también en materia de innovación, pero a la vez más responsables ante la sociedad de sus logros y fracasos. Con el fortalecimiento de principios tales como la libre elección de centro, la «desestatalización» del sector público, la ayuda a la iniciativa privada, la «competitividad» en materia de resultados, la lucha a favor de la «excelencia» y en contra

del fracaso escolar, etc., Estados Unidos ha emprendido decididamente la revisión de algunos de sus tradicionales postulados educacionales.

También Japón estuvo particularmente activo, a lo largo de los ochenta, en lo que hace a la educación. Nakasone la declaró «primera prioridad nacional» y, en 1984, se constituyó el Consejo Nacional sobre la Reforma Educativa, cuya actuación ha sido ciertamente notable. Es importante recordar los tres principios fundamentales postulados: la articulación del sistema en torno a la educación permanente, la consideración prevalente de las diferencias individuales de los alumnos y no tanto de sus rasgos comunes, y la «internacionalización» e «informatización» del ámbito escolar. En los noventa, las medidas políticas han llegado a concreciones mayores, a partir sobre todo del documento de 1991 titulado *Reformas de los sistemas educativos con vistas a la calidad en una nueva era*. Entre las medidas más en auge, es preciso citar las tendentes a «desestatalizar» la gestión educativa. A diferencia de lo que ocurre a nivel de enseñanza superior (en el que la iniciativa privada es bastante mayoritaria), la participación de la iniciativa privada en la enseñanza primaria y secundaria ha sido hasta ahora bastante reducida, y es esta tendencia la que el Estado japonés quiere ahora corregir, convirtiéndose más en incentivador que en gestor. Otro punto importante es el relativo a flexibilizar los planes de estudios, excesivamente uniformes en Japón, sobre todo a nivel secundario, y abrir paso a una mayor diversificación del currículum.

Sería de mucho interés considerar aquí los casos no sólo de países de alto desarrollo educativo, como hemos hecho hasta el momento, sino también de los países en desarrollo. Es mucho lo que de ellos cabe aprender, y está más que claro que las tendencias del próximo siglo van a configurarse en gran parte en torno a sus problemas y a las soluciones que a ellos puedan darse. Por de pronto, hay que reseñar el protagonismo educativo que vienen adquiriendo países que, hasta ahora, eran tenidos escasamente en cuenta, como es el caso de los del sudeste asiático. El protagonismo se debe a factores diversos. Uno de ellos es el rendimiento escolar, superior a la media, que obtienen en los Estados Unidos, Canadá y otros países los niños procedentes de estos países y educados inicialmente en ellos. Otro factor muy tenido en cuenta es el preeminente lugar que ocupan estos países en algunas prospecciones internacionales sobre resultados escolares, últimamente llevadas a cabo, sobre todo por la IEA (*International Association for the Evaluation of the Educational Achievement*), como es por ejemplo el relativo a rendimiento en matemáticas y ciencias, publicado en 1996. Si países

como Singapur, Corea o Indonesia obtienen mejores resultados en sus escuelas empleando recursos mucho más modestos e incluso con metodologías tradicionales, aparentemente anticuadas, ¿no será que algo falla en los criterios de calidad que se dan por válidos en los países de mayor desarrollo? Son preguntas que conducen a una más certera averiguación de cuáles son los factores que aseguran el rendimiento escolar y que, en cualquier caso, avivan el interés sobre sistemas educativos hasta ahora escasamente atendidos por los estudiosos.

No es éste, ciertamente, el caso de la mayoría de los países del mundo subdesarrollado, particularmente los del continente africano y algunos asiáticos. La distancia de recursos y de rendimientos que media entre estos países y el mundo desarrollado no hace más que acrecentarse, con los riesgos de todo tipo y el estado de permanente injusticia que esto comporta. El desajuste que existe en el interior de estos países entre las estructuras que les fueron impuestas por las respectivas metrópolis y la realidad social, cultural y económica propia sigue ocasionando numerosos problemas, y viene traducándose desde hace algún tiempo en una generalizada sensación de impotencia y de desconfianza hacia las reformas educativas, casi todas ellas diseñadas una vez más según los criterios habituales del mundo desarrollado. La crisis económica que desde hace ya tiempo vienen padeciendo los organismos internacionales (UNESCO, PNUD, Banco Mundial, etc.) se ha traducido también en una menor atención al desarrollo educacional de estos países. Es evidente que, por el propio interés de los países desarrollados, la situación actual no admite demoras, y ha de ser afrontada con renovados bríos con la mayor brevedad.

Menos preocupante es, desde luego, la situación de América Latina, donde ha vuelto a reflorar un clima de reforma e innovaciones que estaba últimamente muy amortiguado. Algunas importantes reformas están actualmente en curso, menos preocupadas por las estructuras que por los niveles de calidad o de rendimiento cualitativo, así como particularmente atentas a fórmulas de descentralización e incluso «desestatalización» del aparato escolar. Pero es imposible aludir ahora a casos concretos.

## **El apogeo de los «informes» en las cercanías del 2000**

La renovada preocupación, visible en casi todo el mundo, por los problemas educacionales viene manifestándose desde algún tiempo en la periódica aparición de «informes» de mayor o menor alcance.

Como ya dije, los Estados Unidos los utilizaron ampliamente ya en la década de los ochenta. El que marcó el punto de inicio fue, sin duda, el publicado en 1983 por la Comisión Nacional sobre Excelencia en Educación bajo el título de *A Nation at Risk* («Una nación en peligro»), título que pone en evidencia su talante autocrítico e incluso dramático. Entre sus primeras consideraciones figuran algunas de este estilo:

«Si un poder extranjero enemigo hubiera conseguido imponer a América los resultados educativos mediocres que existen hoy, podríamos muy bien haberlo interpretado como un acto de guerra. Por lo que parece, somos nosotros mismos los que hemos permitido que esto suceda... Hemos estado cometiendo, en definitiva, un acto de desarme irreflexivo y unilateral».

Al citado informe le siguieron muchos otros, promovidos por diversas agencias públicas y privadas, cuya larga nómina no me es posible enunciar, pero entre los que hicieron especial fortuna los de comisiones encabezadas por Boyer, Goodlad, Sizer, Bennett, etc. En todos ellos se denuncian las deficiencias de una escuela que, por atender a todos, ha perdido el rumbo de unos objetivos precisos de calidad, perjudicando tanto a los alumnos más capacitados como a aquellos otros que, bajo la consigna de un falso igualitarismo, han ido acostumbrándose a una crónica situación de fracaso e inseguridad. Se denuncia particularmente en ellos la desproporción que hay entre los grandes recursos de todo tipo que se asignan a las escuelas y los magros resultados que producen, resultados que no sólo no garantizan el progreso del país, sino que incluso lo ponen en peligro.

Europa, como ya he dicho, reaccionó más tardíamente. Dejando aparte algunos informes (de gran interés, por otra parte) producidos en algunos países, pero de escaso eco, la mayor parte de los verdaderamente influyentes no vieron su aparición hasta finales de la década y comienzos de los noventa. En Inglaterra, por ejemplo, apareció ya en 1989 el conocido como Informe Elton, sobre *Discipline in Schools*. Más tarde, el Informe Dearing, sobre el plan de estudios nacional y sobre las titulaciones de la enseñanza secundaria y postsecundaria, planteó en vivo algunas de las más importantes cuestiones que hoy preocupan a la política educativa británica. Muy recientemente (julio de 1997) ha aparecido el libro blanco titulado *Excellence in Schools*, que marca las que serán las líneas maestras de la política educativa del nuevo gobierno laborista y que pone en entredicho algunos de los postulados considerados antes como intocables por el propio gobierno laborista, como es, por ejemplo, el relativo a la «comprehensividad» o integración de las

enseñanzas. En Francia apareció, antes del triunfo del Partido Socialista en las últimas elecciones, un interesante informe titulado *Pour l'école*, elaborado por la Comisión Fauroux; como en otros casos, se trata de un informe crítico animado por la búsqueda de una escuela de calidad a través de procedimientos descentralizadores, favorecedores de la autonomía, abiertos a la colaboración de la sociedad y de agentes privados, partidarios de una mayor diversificación de las enseñanzas, etc. Argumentos todos ellos que no han sido combatidos, sino más bien reforzados, tras la llegada al Ministerio de Educación del actual ministro socialista.

El apogeo de los «informes» no se produce sólo en contextos nacionales. Más importantes son, si cabe, los que proceden del ámbito internacional y a él se dirigen. En este contexto habría que situar al informe de evaluación sobre rendimiento en matemáticas y ciencias publicado en 1996 por la IEA, al que me he referido ya, algunos informes de situación publicados por la OCDE, sobre todo el relativo a indicadores de rendimiento educacional en los países miembros (*Education at a Glance*, actualizado cada año), y muy particularmente dos informes que han tenido y siguen teniendo gran difusión: el Informe Delors (*La educación encierra un tesoro*), de 1995, y el recientemente publicado por la Unión Europea sobre «Enseñar y Aprender» (*Teaching and Learning: Towards the Learning Society*). Imposible resulta ocuparse de todos ellos. Lo único que deseo ahora es señalar su importancia a la hora de descubrir tanto las necesidades como las tendencias que, en materia de educación, muestran las sociedades modernas cuando se está a punto de traspasar la barrera de un milenio y de culminar un siglo al que no hay que regatear inversiones ni esfuerzos de escolarización masiva.

## **Tendencias de cara al nuevo siglo**

Llega ya el momento de reflexionar un poco sobre las que son, a mi juicio, las tendencias más marcadas dentro del clima de reforma educacional que hoy está viviéndose en casi todo el mundo. Por necesidades de tiempo y de espacio, tampoco podré explayarme mucho en este capítulo tan comprometido, lo que sin duda podrá llevarme de nuevo a conclusiones apresuradas, simplistas y, lo que es todavía más probable, incompletas. Dadas mis limitaciones, lo único que pretendo es poner sobre la mesa algunos elementos de reflexión.

Voy a aludir, en definitiva, a cuatro tendencias que, en mi opinión, son particularmente visibles. Las desarrollaré de modo muy sintético.

### *La crisis del Estado de Bienestar y sus consecuencias sobre la educación*

Hablar de la crisis del Estado de Bienestar se ha convertido ya en un tópico, manejado a diestro y siniestro por políticos y comentaristas. Independientemente de que se propugne bien su defensa, su mantenimiento e incluso reforzamiento, o bien su sustitución por otras fórmulas de organización social colectiva, lo cierto es que tal crisis ha tenido y sigue teniendo lugar, y que, entre sus múltiples consecuencias en todos los ámbitos, las que repercuten en el ámbito educativo son visibles por doquier. Voy a destacar tres de esas consecuencias en la configuración de las políticas educativas de estos años.

La primera de ellas es una postura de abierta *oposición a las reformas estructurales*. Se tiene hoy la impresión de que retocar las estructuras o el tejido institucional del aparato escolar es en cualquier caso improcedente, por resultar demasiado caro, por implicar excesivamente al Estado en su ejecución y, en última instancia, por no producir habitualmente los beneficios cualitativos que serían de esperar. De ahí que, salvo algún caso aislado (como el de la LOGSE española), las reformas que han venido planteándose últimamente no pretendan el cambio de la estructura institucional existente, sino su aceptación y la mejora de sus niveles de rendimiento. Esta idea viene expresada incluso de modo directo en alguno de los documentos de reforma más recientes, como es el caso del británico *Excellence in Schools*, citado más arriba. Hasta hace muy poco tiempo, la convicción general existente era la de que no hay verdadera reforma educativa si no es una reforma estructural. Por eso alguien intentó definir la situación actual diciendo que se tenía más a operar *cambios sin reforma*, en vez de caer en lo que se ha caído tantas veces: el efectuar *reformas sin cambio*, es decir, provocando un trastocamiento de estructuras dejando cualitativamente las cosas como estaban. Hoy, la utilización del concepto de reforma ha dejado de referirse necesariamente —e incluso habitualmente— a una reforma estructural.

La segunda consecuencia es una postura generalizada de *desestatalización de la educación*. Desestatalización no significa necesariamente, como algunos interpretan con notable ligereza, privatización. Es

verdad que la privatización es una de las maneras habituales de desestatalizar, pero no la única, y, en algunos países, tampoco la predominante. En muchos lugares, el camino elegido es, sobre todo, el de la *municipalización*, es decir, la entrega (o la devolución) a los municipios de responsabilidades educativas de todo tipo (incluyendo las financieras) asumidas antes por el Estado central; el ejemplo de los países nórdicos o de algunos países excomunistas (Polonia, Hungría) es bastante representativo. En otros, se ha venido produciendo un fenómeno aparentemente opuesto a este último, que algunos interpretan como centralización (a mi juicio erróneamente), pero que en ningún caso cabría interpretar como estatalización; el fenómeno consiste en disminuir el poder ejercido antes por los poderes locales sobre el aparato educativo, como ha ocurrido en Inglaterra después de la ley de 1988. A mi modo de ver, esto es también un claro ejemplo de desestatalización, pues es a través de las autoridades locales como el Estado ejercía su control sobre el aparato educativo. De lo que se trata ahora es de disminuir ese control y de conferir mayor autonomía y responsabilidad (también financiera) a cada una de las instituciones; es decir, la manera de desestatalizar es, en este caso, *aumentar la autonomía institucional*. Por último, la fórmula de la privatización también está en auge como modo de desestatalizar, incluso en países tan poco proclives a esto como han podido ser Alemania, los países nórdicos, Italia o Japón (a niveles no universitarios).

La tercera consecuencia que deseo ahora comentar es patente en todo el mundo, y curiosamente inédita hasta hace poco: *la exigencia a la escuela, a cada escuela, de resultados positivos y concretos, así como de competitividad*. Se acabó aquello que se decía en la década de los sesenta de que cualquier inversión en educación es buena y que se justifica por sí misma. Sigue pensándose que la educación es, en general, la mejor manera de invertir, pero se crean mecanismos para asegurar que tal inversión funciona, y se exponen al cierre los centros considerados de bajo rendimiento o no competitivos. En todas partes surgen institutos, programas o acciones de evaluación y control de resultados. Esto está marcando, entre otras cosas, el rumbo de la investigación educacional contemporánea, demasiado centrada en temas de rendimiento escolar a corto plazo. También las políticas educativas parecen privilegiar excesivamente este tipo de rendimiento. Todo lo cual entraña, a mi juicio, un evidente peligro: el de desnaturalizar la esencia misma de la educación, que no apunta sólo a objetivos de rendimiento inmediato de naturaleza intelectual, social o laboral, sino a la formación de la persona.

## *Búsqueda de los criterios de calidad*

La preocupación por la «calidad» es el *leit motiv* de todas las reformas y experimentaciones recientes, contrapesando así el esfuerzo realizado a lo largo de todo el siglo xx a favor de la «cantidad». El problema estriba en discernir adecuadamente cuáles han de ser los criterios de «calidad». Como acabo de decir en el párrafo anterior, casi todo apunta en la dirección de concebir la calidad en el marco del rendimiento inmediato. Parece como si la «cantidad», contra la que se predica, estuviera vengándose introduciéndose subrepticamente en la entraña misma de la «calidad», a través, por ejemplo, de los *sistemas de indicadores* y de otras formulaciones cercanas a la cuantificación y a la formulación aritmética.

En cualquier caso, existe en todas partes una notable preocupación por llegar a conclusiones válidas sobre en qué consiste la calidad de los sistemas escolares y de las instituciones que los componen, y esto es ya, en sí, una tendencia positiva. Está por ver, sin embargo, si el contexto mercantilista y consumista en el que se mueven las sociedades contemporáneas va a lograr abrir el paso a consideraciones de mayor calado sobre tema de tanta trascendencia.

### *La «diversidad» como elemento clave de la «igualdad de oportunidades»*

Es la búsqueda de la calidad, y de la calidad entendida sobre todo en referencia a los resultados, la principal causante de que haya cambiado de modo muy sustancial el objetivo primero asignado en las décadas anteriores a los sistemas educativos. En efecto, la extensión de la educación a todos hizo prevalecer el principio de la «igualdad» por encima de otros, tales como el de libertad o el de cultivo de la excelencia. El problema fue que, de la «igualdad de oportunidades», los sistemas escolares resbalaron con facilidad hacia una pretendida «igualdad de resultados», pasando continuamente por encima del evidente hecho de que los alumnos no son todos iguales ni en capacidades, ni en intereses, ni en actitudes, ni —sobre todo— en aprovechamiento. La adopción indiscutible tanto de las clases heterogéneas como de la evaluación continua llevó a una exagerada aplicación de estos conceptos, favoreciendo la búsqueda de objetivos al alcance de todos y, en definitiva, la mediocridad, cuando no un lamentable descenso en la debida exigencia. En su afán de ser «igualitaria», la escuela ha sido con fre-

cuencia claramente injusta no sólo con los alumnos mejor dotados, sino incluso con los menos favorecidos, engañándolos sobre sus reales capacidades y negándoles de hecho la ayuda particularizada que merecían. Se ha llegado así, en casi todas partes, al convencimiento de que hay mucho de cierto en esa fórmula que tanto propagó el anterior ministro francés François Bayrou: *école unique = école inique*.

Con escasísimas excepciones, todas las reformas modernas marcan una imparable tendencia a poner límites al famoso principio, otrora indiscutible, de la «comprehensividad o integración de las enseñanzas» (el famoso *comprehensive principle* de los británicos) y abrir mucho más lugar al principio de «diversificación», es decir, la adopción de criterios de tratamiento diferenciado a los alumnos con vistas a conseguir, de cada uno de ellos, el mayor rendimiento posible. Esta tendencia no viene interpretada como algo fundamentalmente impuesto por criterios elitistas o segregacionistas considerados como «de derechas», sino que está siendo compartida e incluso fomentada por las políticas que, aun considerando prioritario el principio de «igualdad de oportunidades», entienden que su aplicación se hará imposible si no se atiende convenientemente la diversidad de cada alumno y el derecho de todos a ser «diversos».

### *La formación profesional, objetivo prioritario*

Puesto que ningún país (desarrollado o en desarrollo) ha resuelto este tema de modo enteramente satisfactorio, no puede extrañar el peso que en todas las reformas y planes de reforma últimamente diseñados se concede al ámbito de la formación profesional. Es obvio que en la sociedad de hoy y de mañana el trabajo, sobre todo en su forma de trabajo remunerado o empleo, aparece cada vez más como bien escaso y muy ligado a la formación recibida, y esto no puede menos que constituir un tema de gran preocupación, al que hay que buscar salida.

Por el momento, los criterios de actuación siguen siendo bastante diversos y vacilantes, aunque se tiende a adoptar posturas de equilibrio en cuanto a la participación que los diversos agentes sociales tienen y deben tener en materia de formación profesional. Son muy escasas las reformas que ven hoy la formación profesional como una tarea genuinamente o exclusivamente escolar. El concepto de «partenariado» está incidiendo particularmente en este campo, y las experiencias y tanteos

abundan, aunque las resistencias por parte de algunos sectores sociales (empresarios, sindicatos y, muy frecuentemente, profesorado) abundan.

A estas cuatro tendencias señaladas podrían añadirse sin duda otras, en mayor o menor conexión con ellas o de naturaleza distinta. Piénsese por ejemplo en cosas tales como la internacionalización, globalización o mundialización, según se prefiera; o en la incidencia, cada vez más obvia, de la tecnología informática. Estimo, de todos modos, que, para los objetivos que aquí pretendo, las aludidas pueden ser bastante representativas del conjunto.

## **Los desafíos de la educación española**

He adoptado, en todas las consideraciones que anteceden, un punto de vista que quizá pueda parecer a algunos excesivamente despegado de lo que es nuestra propia realidad educacional, es decir, de los problemas que aquejan a la educación española y de lo que se ha hecho últimamente y se está haciendo para afrontarlos de cara ya a un nuevo siglo. Modestamente pienso que no es así; quien haya seguido el hilo de mi discurso podrá atisbar casi en cada párrafo una implícita referencia a nuestra situación, y seguramente no podría ser de otro modo. Pese a esto, no quiero terminar mi tarea sin afrontar de modo directo algunos de los más importantes desafíos que nos aguardan, en conexión sobre todo con la respuesta dada a ellos por la última reforma educativa, en fase de aplicación.

Quizás deba decir, antes de emitir crítica alguna, que considero muy importante el avance dado por la educación española en los últimos decenios, particularmente a partir de mediados de los 60. Nadie debería arrogarse en exclusiva, o en preferencia, la labor realizada desde entonces. Los logros que cada gobierno ha podido conseguir deben siempre mucho, en este terreno, a pequeños o grandes logros anteriores, y bien puede decirse que, pese a zonas de declive, la línea cuantitativa y cualitativa de progreso educacional ha sido generalmente ascendente.

Persisten, sin embargo, numerosos defectos atávicos y viejos y nuevos problemas que esperan solución y que, por razones obvias, no voy ni a enumerar ni mucho menos a describir. En línea con lo que he hecho anteriormente, también ahora voy a seleccionar unas pocas deficiencias escolares que, a mi juicio, no han sido debidamente afronta-

das por la reforma educativa en curso. Considero que todas ellas son claves si se desea entrar con pie firme en la educación del siglo XXI.

La primera de esas deficiencias gira en torno a la denominada (por la LOGSE) *educación infantil*. El planteamiento que le concede la ley no es el más adecuado, y pienso que no responde ni a las necesidades concretas de nuestro país en este tema ni a las tendencias que se observan en el panorama internacional. La propia conceptualización de la educación infantil es, en la ley, anticuada e irrealista. Nadie habla hoy, en ninguna parte, de un nivel de escolarización que va de los 0 a los 6 años de edad. Todo el mundo es bien consciente de que, cuando se habla de «sistema educativo», lo que se está significando es el «sistema escolar». De ahí que, en la estructura de escolaridad de casi todos los países, el comienzo de esa escolaridad se establezca a los 3 años de edad o, a lo sumo, a los 2. La estructura de la LOGSE, pretendiendo convertir en «escolares» a los bebés, es improcedente, y suena a sovietismo de los años 20. Que haya guarderías, y que deban ser «educativas», es tan obvio y tan necesario en la sociedad de hoy como que haya asilos (lo más «formativos» posible) para la población anciana que los necesite. Pero esto no recomienda que unas y otros hayan de meterse dentro de la «estructura formal» de la escolaridad. Dejando aparte este problema conceptual, lo que intento decir es que la educación preescolar es sumamente importante para el futuro escolar de niños y niñas, y que el esfuerzo que debería prodigársele exige una mucho mayor clarificación y concretización. Si hay dos cosas que están bastante claras en la investigación educacional contemporánea son éstas: primera, que lo que más influye en el buen rendimiento o en el fracaso escolar de los alumnos es su medio socio-familiar y, segunda, que la pre-escolarización a partir de los 3 años (generalmente no antes) puede ser sumamente eficaz para prevenir deficiencias procedentes del entorno familiar o posibles disfunciones de aprendizaje. En España, tras la LOGSE, la educación infantil pasa a ser más un concepto diluido que un nivel al que se dedique particular atención, con vistas a que, en el punto de salida de la escolaridad, puedan los niños partir en igualdad de oportunidades o, al menos, sin esas desigualdades de partida que harán después casi inevitables las situaciones de fracaso.

Otra importante deficiencia que veníamos ya arrastrando y que la reforma última recalca más que cura es un planteamiento inadecuado de la *educación secundaria y profesional*. Cuando todas las reformas intentan corregir los excesos a los que ha llevado el «principio de comprensividad», la reforma española prorroga su práctica hasta los 16

años por lo menos. Seamos sinceros: ni la letra ni el espíritu de la LOGSE, como tampoco las disposiciones que la han seguido, abren paso a una aplicación de criterios diversificadores en el segundo ciclo de la llamada ESO (Educación Secundaria Obligatoria). La mejor prueba está en que, apenas el gobierno nacido después de las elecciones de 1996 manifestó la intención de interpretar la ley en sentido muy tímidamente diversificador, los promotores de la reforma y sus seguidores denunciaron que esto iba «contra la LOGSE». Ahora bien: difícil será sumarse a las tendencias actuales a favor de la calidad y de la excelencia en los resultados escolares si no se revisa seriamente la dirección igualitarista que, en materia de objetivos, contenidos y resultados, marca la legislación actual. Algo parecido habría que decir sobre la formación profesional. La reforma española se suma en verdad a la tendencia mundial de considerarla como sector prioritario, pero hay que temer que esto sea sólo una declaración teórica, ya que contradice en aspectos muy sustanciales otros componentes de esa tendencia. Me refiero en concreto a la apertura de la formación profesional hacia formulaciones «desescolarizadas», valga el término. La formación profesional que dibuja la LOGSE tiene una excesiva carga de escolarización que, aunque no fuera más que por razones presupuestarias y de dotación de los necesarios recursos, se aviene mal con lo que está siendo habitual en los países que mejor enfocan el sector.

*La reforma de la enseñanza superior* constituyó, mediante la LRU, la «primera pieza» de la reforma socialista, en el ya lejano 1983. Pese a que las deficiencias y lagunas de esta ley han sido denunciadas sin tregua desde su aparición, sigue todavía indemne, y no se ve en perspectiva la posibilidad realista de que sea sustituida. Sin embargo, el futuro de la educación española no acabará de perfilarse adecuadamente si no se acomete un replanteamiento profundo de todo lo que se refiere al subsistema de enseñanza superior. Es obvio que, de seguir las cosas como van, la competitividad de nuestros profesionales y especialistas, de cara a una Europa sin fronteras y a una economía globalizada, va a verse claramente reprimida. Como consecuencia de una larga política de desaciertos, que comenzó mucho antes de la LRU y que no fue corregida por ésta, no existe hoy en España un sector de enseñanza superior no universitaria, sector que constituye hoy un objetivo político prioritario en muchos países. En España, la universidad lo ha invadido todo sin dar a la vez respuesta a la necesaria diversificación profesional propia de nuestro mundo. Es posible que cualquier intento de reconstruir el sector tenga que hacerse desde y en el propio ámbito universitario, pero, en cualquier caso, la reconstrucción se presenta necesaria y ur-

gente. Por lo demás, la universidad sigue sin encontrar remedio a sus viejos males de anquilosamiento, masificación, largas carreras, exceso de teoría, etc., a los que se han unido algunos problemas creados por la LRU, como la «endogamia» del profesorado, las deficiencias en la selección de profesores y alumnos, los conflictos de competencia, la escasez de liderazgo, la complicación organizativa, la abundancia de comisiones ineficaces, etc. En casi todos los países de nuestro entorno se ha abierto hoy paso un gran dinamismo y preocupación por la mejora de la universidad y de la enseñanza superior. En el nuestro no. Esto es lo más preocupante.

Un último problema al que me parece imprescindible hacer referencia es el relativo al *ordenamiento territorial de España* y a sus inevitables efectos sobre la educación que recibirán los ciudadanos en el siglo que está en puertas. En la España del 2050, ¿va a haber un sistema educativo, o más bien 17? A mi modo de ver, lo importante en este punto no es la adopción de este criterio o de este otro, sino la adopción de *un* criterio, cosa que está por hacer. En Alemania, la educación es responsabilidad de cada uno de los 16 estados que en este momento la constituyen, pero nadie duda de que existe y de que va a seguir existiendo un sistema educativo alemán. De Inglaterra puede decirse algo parecido, como de Canadá o de los Estados Unidos. Por el contrario, cada vez menos puede decirse eso mismo de Bélgica. ¿Qué es lo que vamos a hacer en España? Es innegable que, en algunas comunidades autónomas, la aspiración de algunos políticos parecería ser la de constituir su sistema educativo propio, cultivando la diferencia, incluso el contraste, tanto como sea posible. No es ese el criterio que tienen otros, ni quizá, por el momento, la mayoría de los españoles. Por otro lado, se ha anunciado como inminente el traspaso de competencias educativas a todas las comunidades autónomas que todavía no las han recibido y la consiguiente pérdida de funciones gestoras por parte del Ministerio de Educación; sin embargo, no se ha dicho nada sobre cómo va a quedar configurado éste en el próximo futuro, ni cuáles van a ser sus ámbitos de actividad. La legislación educativa actual, en seguimiento de la Constitución, apuesta desde luego por un sistema educativo unificado, al menos en sus rasgos fundamentales, pero da a veces la impresión de que se transige en este punto más que en otros. Este es, sin duda, uno de los grandes desafíos que tiene que afrontar de una vez la educación española de cara al nuevo siglo.

En cualquier caso, lo que parece claro es que nuestro país no va a afrontar ya más en solitario los retos que plantea la educación a la hu-

manidad entera. No deben preocuparnos sólo, por eso, nuestras deficiencias y los pequeños o grandes problemas de entendimiento que, en materia educativa, podamos tener. Cada vez en mayor medida van a ser nuestros los problemas educacionales de todos los países, particularmente los de los menos desarrollados. Además, los mismos países de alto desarrollo tienen que esforzarse en esclarecer un montón de problemas, de naturaleza educacional, sin los cuales será imposible vislumbrar un mejor futuro para todos. Como muy bien ha escrito Jacques Delors en su ya famoso Informe, hoy día «la educación se ve obligada a proporcionar las cartas náuticas de un mundo complejo y en perpetua agitación y, al mismo tiempo, la brújula para poder navegar por él».