

CUADERNOS DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO

EDUCACIÓN SECUNDARIA

MANUEL DE PUELLES (Coord.)
PATRICIO DE BLAS
FRANCESC PEDRÓ

POLÍTICA, LEGISLACIÓN E INSTITUCIONES EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

2

ice
.....
Institut de Ciències de l'Educació
UNIVERSITAT DE BARCELONA

HORSORI
EDITORIAL

Colección Cuadernos de Formación del Profesorado

TÍTULOS PUBLICADOS

- 1 La educación lingüística y literaria en la Enseñanza Secundaria.**
Carlos Lomas (Coord.)
- 2 Política, legislación e instituciones en la Educación Secundaria.**
Manuel de Puelles (Coord.)
- 3 La atención a la diversidad en la Educación Secundaria.**
Elena Martín y Teresa Mauri (Coord.)

TÍTULOS EN PREPARACIÓN

- **Enseñar y aprender Filosofía en la Educación Secundaria.**
Luis Cifuentes y J. M.ª Gutiérrez (Coord.)
- **Enseñar y aprender Ciencias Sociales, Geografía e Historia en la Educación Secundaria.**
Pilar Benejam y Joan Pagès (Coord.)
- **La enseñanza y el aprendizaje de las Ciencias de la Naturaleza en la Educación Secundaria.**
Luis del Carmen (Coord.)
- **L'ensenyament i l'aprenentatge de la Llengua i la Literatura en l'Educació Secundària.**
Anna Camps i Teresa Colomer (Coord.)

ice

Institut de Ciències de l'Educació
UNIVERSITAT DE BARCELONA

HORSORI
EDITORIAL

CUADERNOS
DE FORMACIÓN
DEL PROFESORADO
EDUCACIÓN SECUNDARIA

2

MANUEL DE PUELLES (Coord.),
PATRICIO DE BLAS, FRANCESC PEDRÓ

POLÍTICA, LEGISLACIÓN
E INSTITUCIONES
EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

ICE / HORSORI
Universitat de Barcelona

Director: César Coll

Consejo de Redacción: José M. Bermudo, Iñaki Echevarría, José M^a Gutiérrez,
Francesc Segú.

Primera Edición: Noviembre 1996

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

I.C.E. Universitat Barcelona
Pg. Vall d'Hebron, 171. Edifici de Migdia (08035) Barcelona
Editorial Horsori. Apart. 22.224 (08080) Barcelona
© Manuel de Puelles
© Patricio de Blas (Capítulo III)
© Francesc Pedró (Capítulo V)
I.C.E. Universitat Barcelona - © Editorial Horsori
Depósito legal: B-44.324-1996
I.S.B.N.: 84-85840-48-8
Impreso en Editorial-Gráficas Signo, S.A.
Carretera de Cornellà, 140, 2a. planta
08950 Esplugues de Llobregat (Barcelona) – España

Índice

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL. CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. <i>Manuel de Puelles</i>	13
1. La educación española en el siglo XVIII.....	13
2. Nacimiento y consolidación del sistema educativo nacional	15
El reglamento general de 1821	15
El plan de estudio de 1836	16
La ley de Claudio Moyano de 1857	17
Una estructura institucional bipolar	21
3. El sistema educativo autoritario. La ley Villar	22
4. La educación secundaria: naturaleza, destinatarios, currículo	24
Las dos caras de Jano.....	24
La tela de Penélope	27
La ley Villar y el plan de 1975	28
CAPÍTULO II. LAS LEYES EDUCATIVAS DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA. <i>Manuel de Puelles</i>	31
1. La Constitución de 1978 y la educación	31
2. El Estatuto de Centros Escolares: una ley discutida	33
3. La ley orgánica del Derecho a la Educación: una ley polémica	35
4. La ley orgánica de la Ordenación General del Sistema Educativo: una ley para la reforma educativa	38
Nueva ordenación del sistema educativo	42
5. La ley orgánica sobre la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros: ¿una ley conflictiva?	44

CAPÍTULO III. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL. <i>Patricio de Blas</i>	47
1. 1980-1990: diez años de cambios y de renovación	47
La propuesta de reforma de las enseñanzas medias de la UCD (1981)	49
La reforma experimental de las enseñanzas medias promovida por el primer gobierno socialista (1983-1985)	51
El proyecto de reforma de 1987 y el Libro Blanco de 1989	56
2. La educación secundaria en la LOGSE	58
La educación secundaria obligatoria	59
Los objetivos	59
Los contenidos	60
La diversificación del currículo	61
Evaluación y orientación	61
Los materiales curriculares	62
Los centros de educación secundaria	63
El bachillerato	64
3. El profesorado de la nueva educación secundaria	66
Medidas arbitradas y previstas para responder a los retos	67
CAPÍTULO IV. LA ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO. <i>Manuel de Puelles</i>	71
1. El Estado autonómico, un reto histórico	72
2. Características del Estado autonómico	73
3. El modelo español de descentralización educativa	75
4. El proceso autonómico en educación	76
5. Análisis de los pactos autonómicos de 1992	78
6. Las administraciones educativas del Estado autonómico	80
La Conferencia de Educación	81
El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación	82
7. ¿Hacia un nuevo modelo de organización de la educación?	83
CAPÍTULO V. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EUROPA. <i>Francesc Pedró</i>	87
1. La educación secundaria europea en su contexto	87
2. La multiplicidad de fines de la educación secundaria europea	89
3. Modelos básicos de educación secundaria	90
El primer ciclo (12-16)	91
El segundo ciclo (16-18)	93
4. El currículo en la educación secundaria	94
5. El debate sobre la comprensividad	96
6. Reformas y tendencias de futuro	99
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103
Referencias documentales	105
Repertorios legislativos	106
LECTURAS RECOMENDADAS	107
ACTIVIDADES	109
ÍNDICE TEMÁTICO	113

Introducción

Esta obra forma parte de lo que el Curso de Cualificación Pedagógica para profesores de educación secundaria denomina materias obligatorias generales, es decir, está pensada para ser uno de los elementos que coadyuve a la formación general de nuestro profesorado de educación secundaria. Es una obra que versa sobre *Política, Legislación e Instituciones en la Educación Secundaria*, es decir, trata de exponer los conceptos y contenidos que están en la base de la política educativa, de la legislación escolar y de las instituciones, a las que, en definitiva, política y legislación sirven.

Por todo ello nos ha parecido necesario que los diversos capítulos de este libro suministren la suficiente información para que un profesor de educación secundaria pueda alcanzar este triple objetivo: comprender el espacio que ocupa este nivel de enseñanza dentro del sistema educativo, tener un conocimiento claro de lo que las grandes leyes de educación vigentes comportan como marco obligado de la actividad docente y adquirir un entendimiento cabal del complejo proceso de la reforma de la educación secundaria dentro del más amplio cauce de la reforma educativa global en curso. Finalmente, nos ha parecido conveniente que el profesor de educación secundaria pueda considerar estos conocimientos dentro del ámbito propio del Estado autonómico, marco institucional vigente de extraordinaria influencia sobre la organización territorial de la educación, sin descuidar por ello el acceso a una información, sumaria pero intensa, sobre la educación secundaria en los países europeos, marco territorial en el que estamos integrados desde 1986.

La educación secundaria no ha sido siempre un nivel educativo con los perfiles definidos que hoy presenta. De ahí que una comprensión profunda de la educación secundaria necesite de una perspectiva histórica desde la que, con brevedad pero con claridad, se pueda contemplar el origen de los sistemas educativos modernos, su evolución dentro de la historia contemporánea de la educación española, sus rasgos fundamentales y, por último, los trazos principales

que han persistido hasta épocas muy recientes. El paso siguiente era obligado: estudiar específicamente, dentro del cuadro ya reseñado, los problemas propios de la educación secundaria. A cumplir estos objetivos se encamina el capítulo I de esta obra.

El capítulo II se concentra en el examen de las principales leyes que han forjado el entramado jurídico y normativo de nuestras instituciones educativas, concretado ya en el régimen democrático restaurado por la llamada transición política. No se trata, sin embargo, de una consideración minuciosa de sus preceptos normativos, sino de exponer las grandes líneas que informan estas leyes, los problemas que han presentado, las resistencias que han encontrado, las influencias que han ejercido, etc. Dentro de este capítulo se presta, como es obvio, una especial atención a la ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990.

El capítulo III es posiblemente el nervio central de este libro. Es por eso el más extenso, aunque siempre dentro de las proporciones generales que observan estos *Cuadernos para la Formación del Profesorado*. Los objetivos que se pretenden alcanzar se orientan a lograr un conocimiento del ya largo proceso de reforma de la educación secundaria, iniciado en 1981 por uno de los gobiernos de la extinta Unión de Centro Democrático (UCD), culminado en 1990 con la publicación de la LOGSE y actualmente inmerso en el punto crítico que supone la implantación de la educación secundaria obligatoria. Conocer las distintas opciones de reforma que se han manejado en un pasado reciente, las estrategias formuladas, los problemas enfrentados, las soluciones propuestas, todo ello puede permitir un entendimiento más preciso de la reforma de la educación secundaria que ahora se inicia. Dentro de este tema ocupa un lugar preferente el examen de los problemas del profesorado a la hora de protagonizar la reforma de la educación secundaria.

Los temas citados, todos ellos de una gran densidad de contenido, podrían haber sido objeto de un mayor desarrollo. Sin embargo, nos ha parecido necesario proporcionar al profesor de educación secundaria una doble contextualización: la que supone el ámbito autonómico como espacio inmediato que condiciona la ordenación territorial de la educación española y la que representa el entorno europeo como *locus* en el que estamos insertos desde hace ya una década.

El objetivo del capítulo IV es, por tanto, proporcionar al profesor de educación secundaria una perspectiva precisa de la nueva organización territorial del Estado español y de sus implicaciones para la ordenación de la educación. ¿Hasta qué punto influye este marco territorial en el desarrollo de la política educativa? Para responder a esta cuestión, sin duda importante, se analizan los caracteres básicos del Estado emanado de la Constitución de 1978, se estudian los rasgos que presenta la descentralización educativa, su evolución, el papel de las administraciones educativas y, se apuntan, por último, los problemas a resolver de cara a un futuro inminente en el que el modelo español cuajará en una organización caracterizada por diecisiete comunidades en pleno ejercicio de sus competencias.

El capítulo V comprende una materia clásica de la educación comparada. Sin embargo, se ha huido de lo que hubiera sido una exposición reiterativa y descriptiva de la educación secundaria en los diferentes países europeos. Nos ha parecido, por el contrario, más dinámico y más ajustado a los objetivos generales de esta obra presentar los distintos modelos básicos que existen en Europa para la ordenación de la educación secundaria, insistiendo tanto en sus problemas específicos como en las distintas vías de solución. Dentro de los problemas, se ha dedicado atención preferente a lo que constituye hoy uno de los grandes retos de la educación secundaria: la aplicación de la comprensividad y sus complejas relaciones con la diversidad. El capítulo se cierra con unas alusiones sobre las reformas y las tendencias de futuro en Europa.

Aunque una obra de este tipo, llamada a contribuir a la formación general de los profesores de educación secundaria en aspectos a veces lejanos como la política y la legislación escolares, se nutre de contenidos fundamentalmente teóricos, se han incluido al final algunas actividades que tratan de superar ese vacío entre la teoría y la práctica.

Finalmente, la obra se completa con las referencias bibliográficas, documentales y legislativas que nos han parecido más importantes, seguidas de unas lecturas recomendadas para aquellos que deseen completar lo expuesto en este libro. El índice temático, que cierra la obra, se ha compuesto pensando en aquellas materias fundamentales a las que siempre hay que volver, sin olvidar otras que, por ser importantes, puede ser necesario tenerlas al alcance de la mano.

M. P. B.

CAPÍTULO I

Origen y evolución del sistema educativo español

Consideración especial de la educación secundaria

*Manuel de Puelles Benítez*¹

1. LA EDUCACIÓN ESPAÑOLA EN EL SIGLO XVIII

El sistema educativo español, como cualquier otra institución básica de la sociedad, es fruto de un proceso histórico sin cuyo conocimiento, aunque sea a grandes rasgos, no es posible entender la realidad actual.

Como en todo proceso histórico, necesitamos un punto de referencia del que partir. El nuestro es el siglo XVIII, siglo en el que, siguiendo el liderazgo francés, se manifiestan tendencias de cambio en lo que era entonces la organización de la enseñanza. Sin embargo, a nosotros lo que nos importa ahora no es tanto los cambios que se pugnan como la forma en que estaba organizada la

¹ Catedrático de Política de la Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

enseñanza. Sólo conocida ésta, podremos apreciar lo que de nuevo surgió en el siglo XIX europeo con el nombre de sistemas educativos nacionales.

Lo primero que hay que subrayar es que la educación no era, tal y como hoy lo entendemos, un asunto público. Más bien era un asunto propio de una pequeña minoría. Ello es así porque la sociedad de la época es de tipo señorial y estamental: la nobleza se instruye acudiendo al preceptor y, en algunos casos, a las universidades; el clero utiliza sus propias instituciones para formar a sus miembros –escuelas monacales o conventuales y universidades–; el pueblo, llamado sólo a trabajar y obedecer, no tiene acceso a la instrucción. La monarquía, que representa al Estado, carece de un gran interés por la educación, de hecho un monopolio en manos de la Iglesia: el rey, aún ilustrado, tolera esta situación porque conoce la función legitimadora que cumplen las autoridades eclesiásticas –la realeza se justifica por su origen divino y es la Iglesia quien otorga las credenciales al respecto–. Por otra parte, no debe olvidarse el papel conservador que cumple el orden moral vigente: las autoridades eclesiásticas predicán al pueblo sus deberes, siendo el primer deber del súbdito de una sociedad estamental el de permanecer en el estamento en que ha nacido cumpliendo con las obligaciones propias del mismo.

Ahora bien, no podemos hablar en el siglo XVIII de un sistema educativo en el sentido que hoy damos a esta expresión, sino en todo caso de un aparato escolar del que está ausente toda idea rigurosa de articulación curricular de los conocimientos a transmitir. Existen, sí, escuelas de primeras letras, aunque muy escasas y, fundamentalmente, parroquiales, monacales y conventuales. Existen también escuelas de latinidad, éstas muy abundantes, y, finalmente, universidades. Veamos, pues, brevemente cómo funciona este rudimentario aparato escolar a fin de poder comprender después el cambio que representa la aparición en el siglo XIX del sistema educativo liberal.

El aprendizaje de la lectura y la escritura estaba encomendado a las escuelas de primeras letras. Algunas de estas escuelas eran municipales, aunque su número era muy insuficiente, y los maestros a su cargo, ignorantes y mal pagados (incluso era compatible esta función con las de secretario de ayuntamiento, sacristán, campanero, fosoero o tabernero). Había también escuelas parroquiales cuya función primordial era enseñar el catecismo a los niños, y escuelas monacales y conventuales, a las que accedían los hijos de los campesinos dotados de vocación religiosa, aunque en muchos de ellos predominara el deseo de liberarse del duro trabajo de la tierra y el de poder acceder a un estamento superior.

La enseñanza secundaria, tal y como hoy la conocemos, no existía. No había, pues, un tramo educativo que enlazara con la enseñanza primaria, ampliando los conocimientos y preparando para la enseñanza superior. Su lugar lo ocupaban las escuelas de latinidad, extendidas por todo el reino, que teóricamente tenían como función enseñar el dominio del latín, lengua cultural utilizada en las universidades tanto en las exposiciones del catedrático como en los libros utilizados. Algunos de los conocimientos que hoy estimamos como propios de la enseñanza secundaria se adquirían en las llamadas facultades menores de Artes o de Filosofía, y su superación permitía el ingreso en las facultades mayores de Teología, Leyes y Medicina.

La Universidad era, sin duda, la única institución que impartía la enseñanza de un modo sistemático, aunque los conocimientos transmitidos fueran en su mayor parte saberes inútiles, fruto de la degeneración y decadencia de la enseñanza escolástica. Algunas universidades, como la de Valencia, habían tenido un origen municipal; otras, como las famosas de Salamanca o de Alcalá de Henares, fueron fruto en el pasado de la intervención regia, pero la mayoría eran de origen pontificio. En todo caso, recibían sus estatutos y la licencia para enseñar de la autoridad papal. Las funciones que cumplían las universidades respondían todavía al modelo de sociedad propio de la época medieval: los teólogos, en primer lugar, habían tenido un papel clave en una sociedad supraestatal —la Cristiandad—, pero su cometido se desdibujaba en unas sociedades camino de convertirse en naciones modernas cuyas minorías rectoras reclamaban ya la incorporación a la Universidad de saberes útiles; en segundo lugar, los juristas, educados en el derecho romano, habían jugado un papel protagonista al robustecer con sus teorías el poder del príncip: frente a los señores feudales, pero, afirmada desde hacía varios siglos la autoridad absoluta del monarca, su función no estaba acorde con los nuevos tiempos que se anunciaban. Los médicos, finalmente, aunque de formación poco rigurosa, realizaban una función útil a la sociedad, aunque poco prestigiosa en la sociedad estamental, apegada a las profesiones tradicionales desempeñadas por teólogos y letrados.

2. NACIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

Aunque el sistema educativo moderno no surge en España en un momento determinado, sino que sufre una larga evolución hasta su consolidación, podemos decir que su acta fundacional se encuentra en la Constitución de 1812, aunque su consagración plena no aparece hasta la ley de 1857, impulsada por el ministro Claudio Moyano (que unió para siempre su nombre a esta ley).

No se trata ahora de examinar la complejidad del proceso que se inicia en las Cortes de Cádiz, pero sí de señalar los diversos hitos legislativos, incluso algunos proyectos, que jalonan la larga marcha hacia la consolidación del sistema educativo liberal en 1857, año de la ley Moyano.

En primer lugar, debemos destacar el informe que, en 1813, elabora un conjunto de personalidades por encargo del Gobierno y cuya redacción se atribuye al poeta Manuel José Quintana. Este informe, que acusa una gran influencia de las ideas pedagógicas y revolucionarias de Condorcet, es importante porque fue asumido en lo esencial por la Comisión de Instrucción Pública de las Cortes dando lugar al proyecto de arreglo de la instrucción pública de 1814, frustrado por el golpe de Estado de Fernando VII que reinstauró el absolutismo político.

El reglamento general de 1821

En la segunda época constitucional, la que encarna el trienio liberal de 1820

1823, los diputados, tomando como base el proyecto citado de 1814, promulgan el reglamento general de Instrucción Pública de 1821, primera ley general de educación que ha tenido nuestro país y que representa la aplicación a la educación de los principios del liberalismo más puro o democrático. El sistema educativo que preconiza el reglamento general tiene las siguientes características:

- a) articula la enseñanza en tres grados: la primera enseñanza, que deberá ser universal y, por tanto, abierta a toda la población; la segunda enseñanza, que impartiendo una formación general deberá ser lo más extensa posible; la tercera enseñanza, que preparando para las profesiones superiores deberá circunscribirse sólo a unos pocos;
- b) establece la uniformidad y la graduidad de la enseñanza en todos sus grados. La organización de la enseñanza será centralizada;
- c) reconoce la libertad de enseñanza, no siendo necesaria por tanto la autorización previa del Gobierno, si bien introduce algunos requisitos restrictivos para la creación de universidades privadas;
- d) como consecuencia del reconocimiento de la libertad de enseñanza, el sistema educativo que se perfeña será un sistema dual, integrado por escuelas públicas y por centros privados.

El fracaso del trienio liberal dio paso de nuevo al absolutismo político y, con él, inevitablemente, a la vuelta del antiguo aparato escolar que ya hemos descrito. No obstante, pueden detectarse ahora algunos rasgos modernos, especialmente la uniformidad y la centralización, puestas ambas al servicio de un régimen político absoluto.

El plan de estudio de 1836

La tercera época constitucional, la que se abre con la muerte de Fernando VII en 1833, verá el triunfo de la causa liberal. Pero las dificultades para el logro de un sistema educativo nacional subsisten como consecuencia de la quiebra de la Hacienda pública, las resistencias a las innovaciones y la propia división del liberalismo español en dos tendencias fuertemente enfrentadas, moderados y progresistas.

Dentro de la evolución que van a experimentar las ideas liberales, el decreto del Gobierno que aprueba el plan del duque de Rivas de 1836, ocupa un lugar paradójicamente excepcional. Es un texto normativo que apenas tuvo vigencia legal: al poco de promulgarse se produjo el motín de los sargentos de La Granja, la reposición de la Constitución de 1812 y con ella la devolución a las Cortes de la potestad legislativa en materia de educación. Sin embargo, seguirá siendo un texto excepcional porque, encarnando los principios del liberalismo moderado en la enseñanza, dejará sentir su influencia en las normas posteriores, concretamente en la ley de 1838, que sentó las bases de la primera enseñanza, y en el plan Pidal de 1845 sobre las enseñanzas secundaria y superior. Incluso la ley Moyano de 1857 no es sino, *mutatis mutandis*, la encarnación conservadora de los grandes principios reflejados en el plan de 1836.

¿Cuáles eran esos principios? ¿En qué seguía al reglamento general de 1821

y en qué se separaba? Seguía la tradición de 1821 en cuanto que reafirmaba el sistema dual de enseñanza –público y privado–, los principios de uniformidad y de centralización, la articulación del sistema educativo en tres grados. Aparte de otras diferencias que veremos posteriormente porque atañen específicamente a la segunda enseñanza, se apartaba del liberalismo de 1821 en dos puntos principales: se abandonaba la gratuidad de la enseñanza en todos sus grados, quedando reducida ahora a la enseñanza primaria y sólo para aquellos alumnos pobres que no pudieran pagarla, y se introducían restricciones importantes a la libertad de enseñanza en lo que respecta a la primera y segunda enseñanzas, entendida aquélla como libertad de creación de centros docentes y abriendo la puerta al monopolio estatal en lo que respecta a la enseñanza superior.

En todo caso, lo importante es resaltar que el camino político y legislativo del liberalismo moderado, que es el que prácticamente gobierna todo el siglo, seguirá y llevará a sus últimas consecuencias los grandes principios del plan del duque de Rivas de 1836.

La ley de Claudio Moyano de 1857

La ley Moyano fue una ley algo más que centenaria. Aunque el sistema educativo sufrió a lo largo de un siglo múltiples reformas, los grandes principios que inspiraron la ley de 1857 permanecieron prácticamente hasta el advenimiento de otra gran ley, la ley general de Educación de 1970, la ley Villar. Veamos, pues, con algún detenimiento, los principios que informaron el sistema educativo liberal español.

A) Un sistema dual. Una de las características dominantes del liberalismo gaditano fue la aceptación de la libertad de enseñanza, entendida no sólo como libertad de cátedra, que diríamos hoy, sino también como libertad de creación de centros docentes. El liberalismo de Cádiz, en su intento de implantar un nuevo régimen político, trató desde el principio de conseguir la cooperación o, al menos, la tolerancia de la Iglesia católica. Este empeño, a diferencia de los revolucionarios galos que en diversas ocasiones trataron de estatificar la enseñanza, llevó a nuestros liberales a reconocer inequívocamente la coexistencia de dos grandes redes de establecimientos docentes, una dirigida por el Estado y otra asumida fundamentalmente por la Iglesia. Este rasgo originario del sistema educativo español se ha mantenido, con mejor o peor fortuna, hasta nuestros días. Más aún, en nuestra legislación de educación sólo se ha quebrado una vez y sólo parcialmente: es el caso de la II República que prohibió la enseñanza a las órdenes religiosas, aunque reconoció la libertad de creación de centros para la iniciativa privada no confesional.

B) Libertad de enseñanza limitada. La existencia de un sistema dual, de una doble red de establecimientos docentes no era sino una consecuencia de la libertad de enseñanza. Ya en el informe de Quintana, de 1813, se dice que es preciso que cada uno tenga la libertad de buscar los conocimientos «en donde, como y con quien le sea más agradable su adquisición», y un año más tarde los diputados que integran la Comisión de Instrucción Pública de las Cortes dirán también que «es necesario dejar en libertad a los que quieran enseñar o apren-

der en escuelas particulares», pues lo contrario iría contra los derechos del hombre.

No obstante, el reglamento general de 1821 introdujo algunas restricciones generales a esta libertad casi absoluta para establecer centros docentes, tales como adecuarse a las normas de seguridad y policía, y no impartir enseñanzas contrarias a la religión o a la Constitución. Había también restricciones más graves en el caso de las universidades privadas (relativas a los exámenes de los alumnos y a la condición de los profesores) que preanunciaban medidas más severas en el futuro.

El liberalismo moderado inicia, con el duque de Rivas, el camino hacia el control administrativo de la libertad de creación de centros, esto es, la iniciativa privada deberá cumplir determinados requisitos administrativos para poder obtener del Estado la autorización para crear un centro y enseñar en él. El plan Pidal de 1845 reforzará estos requisitos y abrirá las puertas al monopolio estatal universitario: sólo el Estado podrá ser titular de universidades. Moyano no hizo sino consagrar en una norma con rango de ley el reconocimiento de la libertad de enseñanza con las restricciones ya establecidas.

Aunque existen algunos paréntesis importantes en la historia de la educación española, como por ejemplo la revolución de 1868 que proclamó la más absoluta libertad de enseñanza con toda la pluralidad de derechos que ya conocemos, o el ejemplo ya citado de la II República que restringió gravemente la libertad de creación de centros, en general podemos decir que este principio de libertad sometido a previa autorización ha perdurado hasta nuestros días.

C) Secularización de la enseñanza. Ya hemos indicado que desde sus inicios el liberalismo español trató de pactar con la tradición y la Iglesia, reconociendo la religión católica como propia de la nación (aunque con ello contraviniera uno de los principios esenciales del liberalismo político: la libertad religiosa), sin que por ello renunciara lógicamente a que el Estado dirigiera los asuntos públicos, entre ellos la educación. Lo que ocurrió, sin embargo, fue otra cosa: la Iglesia jerárquica, nostálgica de los tiempos en que el trono y el altar eran casi la misma cosa, apoyará el absolutismo fernandino, primero, sentirá debilidad por el carlismo, después, y, finalmente, será antiliberal prácticamente hasta que en ella penetren los frescos aires del Concilio Vaticano II, ya en nuestros días. Ello explica que el deseo liberal de secularizar la enseñanza y convertirla, frente al monopolio eclesiástico del pasado, en un asunto público cuya dirección competiera al Estado, se estrelle frente al muro de la Iglesia, abriendo entre ambas potestades un foso difícil de cubrir.

Los liberales, tanto moderados como progresistas, se mantendrán firmes en la política de secularización de la enseñanza, aunque los primeros serán más sensibles a las demandas de la Iglesia en materia de educación. En cualquier caso, la batalla de la secularización de la enseñanza no será ganada de manera ostensible por los liberales españoles. Como en tantas otras facetas de nuestra vida pública, el siglo XX será una continuación ideológica del siglo anterior: la secularización será una victoria continuamente puesta en tela de juicio, algo desvaída, siempre discutida y siempre necesitada de una voluntad decidida de

afirmación. Nuestro sistema educativo será, al cabo, secularizado, pero éste será uno de los rasgos menos nítidos del sistema –se ha hablado de una escuela pública cuasi confesional–, invariablemente urgido a su reafirmación y, en el fondo de las cosas, constantemente sometido a disputa y enfrentamiento con el poder eclesiástico.

D) Un sistema educativo centralizado. Como es sabido, la construcción del Estado liberal español se realizó, entre otros medios, utilizando la técnica de la centralización, tal y como la impulsaron y desarrollaron en la Francia revolucionaria. De este modo, los liberales españoles dotaron al nuevo Estado liberal de una Administración centralizada en la que el sistema educativo pasó a ser una de las ramas de esa nueva organización. Como en tantas otras cosas, la ley Moyano no hizo más que ratificar y consagrar las grandes líneas de ese nuevo sistema educativo centralizado.

¿Cuáles eran esas grandes líneas en la ley de 1857? Muy brevemente, las siguientes: la máxima competencia recaía en el ministro de Fomento, que asumía «el gobierno superior de la instrucción pública en todos sus ramos», seguido del director general de Instrucción Pública encargado de «la administración central de la misma»; el territorio español se organizaba en distritos universitarios, que eran tantos como universidades públicas reconocía la ley, presididos por el rector, máxima autoridad no sólo de la universidad respectiva sino también de todos los centros docentes ubicados en su distrito. Esta organización territorial se completaba con las juntas provinciales de instrucción pública, presididas por el gobernador civil, principal representante del Gobierno en la provincia, y por las juntas locales presididas por el alcalde, primera autoridad del municipio, pero también representante del poder central en la vida local. Esta organización centralizada de la educación, a pesar de algunos intentos descentralizadores ocurridos en la revolución del 68 y en la II República, permanecerá hasra la Constitución de 1978, que sienta las bases de un nuevo Estado fuertemente descentralizado.

E) Uniformidad de los planes de estudio. Frente a la caótica situación de los estudios en el antiguo régimen de la monarquía absoluta, los liberales predicarán que la enseñanza debe ser impartida de modo homogéneo. Al principio, esta uniformidad se pone al servicio de la igualdad ante las luces –todos los españoles deben recibir la misma educación–, pero pronto será utilizada, aunque pocas veces declarada, como instrumento de control ideológico e, incluso, como el camino necesario para la formación del nuevo sentimiento nacional en las escuelas. Sea como fuere, y aunque la reforma de los planes de estudio sea continua, la uniformidad permanece, siendo éste uno de los rasgos que, con importantes variaciones, se incorpora incluso al sistema educativo descentralizado actual por medio del currículo básico nacional (inregado por las llamadas enseñanzas mínimas).

F) Obligatoriedad escolar. La obligatoriedad de la instrucción primaria será otro de los rasgos del sistema educativo, al igual que en otros sistemas europeos. Pero se trata de un concepto moderno que surge en los debates de las asambleas revolucionarias francesas. No es que en el antiguo régimen no hubie-

ra una concepción de la enseñanza primaria –ya vimos como en España había escuelas de primeras letras–, sino que esa instrucción no era considerada necesaria para toda la población. En la monarquía absoluta, el pueblo debe ser útil a la sociedad y al Estado, gracias a los diferentes oficios y ocupaciones que realizaba: por lo tanto, no debía ser en general objeto de instrucción que, se entendía, no necesitaba para cumplir los deberes propios del estamento a que pertenecía.

La Revolución francesa cambia esta concepción. Ya no hay súbditos del rey sino ciudadanos del Estado que, en cuanto tales, necesitan una formación para cumplir sus deberes de ciudadanía y de participación. La instrucción primaria será ahora universal y obligatoria.

La obligatoriedad de la enseñanza primaria aparece en España de la mano de la ley Moyano, que la establece para los niños de seis a nueve años de edad. Afirmada en la ley de modo relativamente temprano, pronto surgirá un debate político no sólo sobre la mejor forma de llevar a cabo la escolarización obligatoria sino también sobre la prolongación de su extensión. Y aunque por razones que nos llevarían muy lejos, el liberalismo conservador se opondrá a incrementar los años de escolaridad obligatoria, será un político conservador, Antonio Maura, el que en 1909 promueva una ley extendiendo la instrucción primaria de los seis hasta los doce años. En 1970, otro político conservador, Villar Palasí, hará de la enseñanza básica un nivel obligatorio para *toda* la población, extendiéndola hasta los catorce años. Finalmente, en 1990, una ley impulsada por el partido socialista alargará la enseñanza obligatoria desde los seis hasta los dieciséis años.

G) Gratuidad reducida. La gratuidad de la enseñanza pública aparece ya, como hemos visto, en el informe de Quintana de 1813; la respaldan los diputados gaditanos y la consagra la ley de 1821, formando parte de la gran utopía liberal del liberalismo alumbrado en las Cortes de Cádiz (y reafirmado en el trienio constitucional). Aunque esta utopía no se cumplió, no debemos por ello negarle grandeza a los liberales españoles porque la gratuidad no era sino una consecuencia lógica derivada de una concepción moderna de la educación: si la enseñanza primaria debía ser universal, esto es, extensible a todos; si la enseñanza secundaria, como veremos, debía ser general y extensible al mayor número de españoles; si aun siendo particular la enseñanza superior debía estar abierta a todo español con capacidad y mérito, entonces el sistema educativo tenía que ser gratuito.

El giro radical lo dará el liberalismo moderado. Podría pensarse que con ello la facción conservadora realizaba un buen servicio al recién nacido liberalismo político al conciliar la utopía con la realidad –alguna razón le asistía–, pero lo que en nuestra opinión prima es el giro ideológico que el moderantismo representa en relación con el liberalismo democrático de Cádiz, al poner todo el énfasis del nuevo sistema sobre las clases propietarias: el sufragio será censitario, esto es, se vota por estar inscrito en el censo de contribuyentes; las nuevas reglas económicas harán de la propiedad el centro de toda actividad; la educación se destinará fundamentalmente a las clases acomodadas. De ahí que siste-

ma político, sistema económico y sistema educativo se correspondan plenamente en el liberalismo moderado.

Como ya vimos, el cambio lo hará el duque de Rivas, desterrando durante cerca de siglo y medio el principio de la gratuidad de nuestro sistema educativo. Las enseñanzas secundarias y superior, propias de las clases propietarias, deberán ser costeadas por éstas; al pueblo se le destina la educación primaria, pero sólo será gratuita en aquellos casos en que las familias no puedan pagarla. El principio de gratuidad es sustituido ahora por el de onerosidad: la educación es fundamentalmente una prestación del Estado a la que debe corresponder una contraprestación en metálico por parte de sus beneficiarios. La ley Moyano no hace más que respaldar este principio dándole la estabilidad propia de una norma con rango de ley.

Al igual que en la escolaridad obligatoria, surge aquí otro nuevo debate en el que las fuerzas políticas que creen en el progreso van a propugnar la extensión de la gratuidad. En parte se consigne en la Constitución republicana de 1931 «la enseñanza primaria será obligatoria y gratuita», pero, una vez más, será un ministro conservador, Villar Palasí, el que abrirá el camino de la gratuidad de la educación general básica, tanto en los centros públicos como en los privados. Finalmente, otro ministro, esta vez del partido socialista, Maravall, extenderá en 1987 la gratuidad de la enseñanza pública a toda la educación secundaria, incluyendo en este término a la formación profesional.

Una estructura institucional bipolar

La estructura que el informe de Quintana diseña comprendía, como sabemos, tres grados distintos de enseñanza: una instrucción primaria pensada con caracteres de universalidad, es decir, para toda la población; una educación secundaria concebida no sólo como preparatoria de la Universidad sino también como formación general y de fácil adquisición; una enseñanza universitaria que abra el camino hacia las profesiones liberales y que, en consecuencia, debe ser de acceso más limitado. Pero la estructura que efectivamente se implanta a partir de 1836 va a diferir en algunos aspectos sustanciales de la articulación propuesta por Quintana y asumida por las Cortes liberales.

La estructura institucional que la ley Moyano consolida va a ser fundamentalmente bipolar y centenaria (va a permanecer prácticamente intacta hasta 1970). Aunque se produzcan innumerables reformas educativas, los niños españoles seguirán ingresando en el sistema educativo por medio de la primera enseñanza. La mayoría de ellos, impulsados por la ley de la necesidad, no realizarán más estudios que éstos, estudios que, por otra parte, no conducen académicamente a ningún sitio. Un número reducido de niños, perteneciente a las clases medias y altas dejará a los 10 años la enseñanza primaria y cursará una larga, compleja y costosa enseñanza secundaria. Finalmente, un número más reducido aún conseguirá penetrar en el umbral de las universidades, destinadas a la formación de las minorías rectoras de la nación.

De esta forma, lo que el sistema educativo español implanta es una pirámide escolar de ancha base popular y de estrecho vértice, ocupado este último por las

clases acomodadas y propietarias. La educación primaria va a ser a lo largo del tiempo una educación devaluada a la que los poderes públicos, pese a la retórica política, prestan poca atención. Los niños españoles van a sufrir, como decíamos, esta estructura bipolar hasta 1970, produciéndose a la temprana edad de los diez años una división irreversible de la población escolar que conduce a la inmensa mayoría hacia un enseñanza de escasa calidad, reservándose las otras enseñanzas, que conducen a los mejores destinos y profesiones, a una minoría perteneciente a determinadas clases sociales. Esta estructura bipolar sólo será suprimida por la ley general de Educación, que hará de la educación primaria una enseñanza general, común para todos los niños españoles y articulada con los demás niveles educativos.

3. EL SISTEMA EDUCATIVO AUTORITARIO. LA LEY VILLAR

El sistema educativo que nace de la Guerra Civil de 1936 es, en los primeros años de la posguerra, el contrasistema del implantado en la II República. La escuela laica republicana será sustituida por la escuela nacionalcatólica; el intento republicano de quebrar la estructura bipolar por medio de la enseñanza unificada dará paso a un bipolarización del sistema, más reforzada que nunca; la descentralización de las regiones autónomas será reemplazada por una centralización como nunca se había conocido; la uniformidad de los planes de enseñanza se llevará a sus últimas consecuencias.

Hay en esos primeros años una aspiración totalitaria que, respaldada por las potencias triunfantes del Eje, protagoniza Falange Española, en un intento, frustrado, por apoderarse del sistema educativo. Sólo la Iglesia pudo oponerse a estas pretensiones de dominio, afirmando frente a los propósitos monopolizadores los principios de libertad de enseñanza y de subsidiariedad.

Pero la libertad de enseñanza que ahora se invoca para evitar el monopolio estatal de toda la enseñanza no significa libertad de todas las personas o grupos sociales para crear centros docentes: se rechaza la de aquellos cuyo proyecto educativo es hostil, distinto o simplemente ajeno a los valores católicos; tampoco la libertad de enseñanza comprende la de los profesores en sus explicaciones docentes: todos los profesores, tanto de la escuela pública como de la privada, han de enseñar de acuerdo con el dogma y la moral católicos.

El principio de subsidiariedad, por otra parte, significa la subordinación del Estado a la acción de la iniciativa individual, familiar o eclesiástica. Como el individuo o la familia carecen de los medios para hacer frente a los complejos problemas institucionales que la educación presenta, la Iglesia aparece de hecho como la única agencia social legitimada para la creación de centros docentes.

Triunfante la Iglesia española a partir de 1945, fecha de la derrota militar de los fascismos en Europa, la historia del sistema educativo es una historia caracterizada por el relegamiento de la escuela pública y por una lenta pero imparable ascensión de la escuela privada confesional.

Los años cincuenta registran un cambio importante en la política económica: es el fin de la autarquía y el comienzo del liberalismo económico. Comienza ahora una tímida pero constante intervención del Estado en el sistema educativo –en 1953 aparece el primer plan de construcciones escolares– que se manifiesta en múltiples aspectos: expansión del bachillerato elemental, reforma y extensión de la formación profesional, reforma de las enseñanzas técnicas, etc.

Los años sesenta ven surgir con fuerza los primeros planes de desarrollo económico. Las construcciones escolares se incrementan, amparadas por los nuevos planes de inversión pública; crece el consumo y crece a su sombra la demanda social de educación; el integrismo político-religioso –el llamado nacionalcatolicismo– se debilita aceleradamente; se producen grandes migraciones del campo a la ciudad en busca de mejores oportunidades; la sociedad española cambia progresivamente su mentalidad y sus costumbres. Todos estos cambios afectan también al sistema educativo. De esta forma, cuando Villar Palasí es nombrado ministro de Educación, la radiografía del sistema educativo español es la siguiente: sistema dual de enseñanza; libertad de creación de centros sólo para determinados grupos sociales; férrea centralización administrativa; rígida uniformidad de la enseñanza; creciente intervención del Estado; la educación primaria sigue siendo un compartimiento estanco en relación con los otros niveles educativos; gratuidad de esta enseñanza primaria en los centros públicos; retraso global del sistema educativo en relación con los países europeos de Occidente. La ley general de Educación de 1970 va a incidir profundamente sobre este entramado, logrando notable éxitos y cosechando también importantes errores.

La acción de la ley no va a modificar apenas los rasgos siguientes: va a subsistir el sistema dual con una limitada libertad de enseñanza, limitaciones que se manifiestan más respecto a la libertad de expresión docente que en la libertad de creación de centros; la centralización administrativa no va a ser puesta realmente en tela de juicio, intentándose suavizarla con técnicas de delegación de atribuciones o de desconcentración de dudoso y escaso éxito; la uniformidad de los planes de estudio va a continuar a pesar de la apertura que supusieron las orientaciones pedagógicas emanadas del Ministerio de Educación y Ciencia (la retórica invocación de la ley a la autonomía de los centros no se traducirá en un práctica real).

En cambio, sí se producen efectos favorables en dos aspectos importantes: secularización de la enseñanza y radical ruptura de la estructura bipolar del sistema educativo.

Aunque el Estado había ido adquiriendo un mayor protagonismo en la educación desde la década de los años cincuenta, es ahora cuando se refuerza y consagra su papel en una norma con rango de ley general y en la consiguiente práctica educativa. Recordemos que en el preámbulo de la ley se dice que corresponde al Estado la dirección de la actividad educativa, destacando la «función esencial de formular la política en este sector, planificar la educación y evaluar la enseñanza en todos sus niveles y centros». Obviamente ello se refleja en el articulado de la ley y en la política educativa de estos años.

Mención especial merece la creación de una educación general de carácter obligatorio y gratuito desde los seis hasta los catorce años de edad. Por primera vez en nuestra historia se rompe de modo consciente la estructura bipolar de nuestro sistema educativo, integrado por dos vías institucionales distintas que conducen a la población escolar por sendas diversas y a destinos diferentes. Esta temprana discriminación, que en nuestro caso arranca de la ley de 1838 pero que es común a todas las sociedades liberales de la época, se ha mantenido hasta los años setenta. Es ahora cuando se rompe la bipolaridad instaurando un solo camino, obligatorio y gratuito, a toda la población escolar, ofreciendo a toda ella un mismo tipo de enseñanza –aunque diversificada en los últimos años–, en un mismo tipo de centros y con unos mismos profesores. Aunque los autores de la ley no lo dijeran expresamente, sí eran seguramente conscientes de que estaban sentando las bases de la enseñanza comprensiva en España.

4. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: NATURALEZA, DESTINATARIOS, CURRÍCULO

Hace ya muchos años, comenzando este siglo, un diputado liberal, Eduardo Vincenti, dijo en el parlamento estas palabras: «Lo que hay [...] es una lucha fuerte respecto de lo que debe ser la enseñanza secundaria, porque todo el mundo sabe lo que debe ser la enseñanza primaria y la superior. Lo que se ignora es la naturaleza de la enseñanza secundaria. Unos dicen que es la preparación a la vida; otros, que es la cultura general y, otros que es una continuación de la escuela primaria y, otros que es la antecámara de la Universidad; los hay que piensan que está hecha para los niños de origen humilde, y otros para una juventud elegida.»

Estas palabras siguen manteniendo su virtualidad en nuestros días. Posiblemente, no sólo en España sino también en todo el mundo, la segunda enseñanza, la enseñanza secundaria, o como se la quiera llamar, sea uno de los niveles educativos más problemáticos y complejos. A mi parecer, ello es así porque no resulta fácil resolver los tres grandes problemas que este nivel educativo entraña: el de su naturaleza, el de sus destinatarios y el de su contenido curricular. Los múltiples intentos de solución que registra nuestra historia de la educación de los dos últimos siglos, la mayoría de las veces poco satisfactorios, prueban la dificultad de la empresa.

Las dos caras de Jano

La enseñanza secundaria será para el liberalismo español la clave de bóveda del nuevo sistema educativo que tan trabajosamente va a implantarse a lo largo del siglo. Tal es el sentir de nuestros liberales desde los días históricos de las primeras sesiones parlamentarias y así se pronunciaron en el dictamen sobre el proyecto de arreglo general de la enseñanza pública de 1814, que ya conocemos, el cual, sin desconocer el peso específico de la enseñanza primaria, de «extrema importancia» para la nación, señaló que la ausencia de la segunda

enseñanza en el pasado había sido «en el sentir de la Comisión la principal causa del atraso en que se halla la educación en nuestra Monarquía». Esta concepción, según la cual la enseñanza secundaria es para el liberalismo el instrumento más idóneo para la realización de la nueva educación, permanecerá prácticamente hasta el final del sistema educativo liberal. Incluso será asumido por los socialistas, que por boca de Fernando de los Ríos, a la sazón ministro de Instrucción pública, dirá a la Cámara de la II República las siguientes palabras: «La segunda enseñanza [es la que] decidirá la cultura del país.»

Pero si los diputados gaditanos coinciden en que la supervivencia cultural del liberalismo va a depender de la extensión de la enseñanza secundaria, no todos los que militan en el bando liberal van a entender este principio de la misma manera. Ello es así porque desde el principio planea sobre la segunda enseñanza el problema de su definición intrínseca, el problema de su naturaleza. Ya en el informe Quintana, de 1813, se dice que «el objeto de este segundo grado de instrucción es el de preparar el entendimiento de los discípulos para entrar en el estudio de aquellas ciencias que son en la vida civil el objeto de una profesión liberal, y el de sembrar en sus ánimos la semilla de todos los conocimientos útiles y agradables que constituyen la ilustración general de una nación civilizada». Se trata, pues, de un nivel educativo que nace con un carácter bifronte: de un lado, son estudios preparatorios para la tercera enseñanza o enseñanza superior; de otro, son estudios llamados a ser impartidos a la población con carácter general y general es la formación que aporta. Esta ambivalencia será la que consagra nuestro ordenamiento jurídico por medio del reglamento general de Instrucción Pública de 29 de junio de 1821, auténtica ley como ya tuvimos ocasión de analizar. El artículo 21 de dicha ley recoge fielmente el espíritu del informe Quintana al disponer que «la segunda enseñanza comprende aquellos conocimientos que al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse después a otros estudios más profundos, constituyen la civilización general de una nación». Las palabras «al mismo tiempo» señalan inequívocamente el carácter bifronte de la nueva enseñanza.

Este doble carácter de la educación secundaria revela que los liberales tratan de guardar un equilibrio entre objetivos que pueden incluso oponerse o excluirse entre sí. Pero ese equilibrio quedará roto cuando el liberalismo político se escinda ideológicamente en dos partidos distintos que, aun nutriéndose de la misma savia liberal, mantengan diversas interpretaciones de la realidad política.

Como ya vimos, el moderantismo, facción liberal que es la que realmente gobierna en la era isabelina, supone en esencia el abandono de las concepciones democráticas o radicales del liberalismo gaditano. El moderantismo no pretende ya conseguir la igualdad ante las luces, porque el primado de la propiedad niega la igualdad, lo que implica admitir la desigualdad en la educación. Hay más consecuencias derivadas de este giro político: la segunda enseñanza no será ya aquella que deba extenderse lo más posible, sino aquella que se dirige a completar la cultura de las «clases acomodadas» y a preparar los cuadros superiores de la sociedad.

Por contraposición, la facción que se separa del liberalismo moderado man-

tendrá principios ideológicos distintos, a veces opuestos, como sucede en el caso de la enseñanza secundaria. Aunque el pragmatismo político limará muchas de las discrepancias doctrinales entre ambos partidos, lo cierto es que el partido progresista surge como la antítesis del partido moderado, como el partido que encarna las aspiraciones políticas más puras del liberalismo gaditano.

Esta divergencia ideológica explica que mientras el partido moderado hace énfasis en el carácter propedéutico de la segunda enseñanza, es decir, en su condición de estudios preparatorios para acceder a los estudios superiores o universitarios, el partido progresista, sin embargo, pone el acento en la cultura general que la enseñanza secundaria ha de transmitir, esto es, en su condición de estudios que continúan los de la enseñanza primaria. Por otra parte, es también la misma divergencia ideológica la que explica que moderantismo y progresismo no discrepen sólo en el enfoque fundamental que debe darse a estas enseñanzas, sino que se diferencien también en el sujeto receptor de las mismas. Así, el destinatario, para los moderados, será la nueva clase media, mientras que para los progresistas lo serán las clases populares. Para decirlo en sus mismos términos, en unos casos se piensa en las «clases acomodadas», en otros en las «clases productivas». Veamos brevemente cómo se encarnan ambos aspectos —naturaleza y destinatario— en la política educativa de la época.

El plan de estudio del duque de Rivas de 1836, versión moderada de la enseñanza como se recordará, establece en su artículo 25 que «la instrucción secundaria comprende aquellos estudios a que no alcanza la primaria superior, pero que son necesarios para completar la educación general de las clases acomodadas, y seguir con fruto las facultades mayores y escuelas especiales». Dentro de esta concepción, la enseñanza secundaria continúa con su carácter bifronte sólo que su peculiaridad se ciñe a completar la cultura de una nueva clase y a preparar a los futuros profesionales superiores de esa misma clase.

Con mayor claridad puede observarse el giro ideológico que la citada concepción supone, sobre las ideas primeras del liberalismo gaditano, si nos adentramos en la extensa Exposición a S. M. la Reina Gobernadora que el mismo duque de Rivas elabora para presentar la nueva reforma liberal de la enseñanza. Ligando su concepción de la educación secundaria con el abandono del principio de gratuidad absoluta, dice: «Pasando más allá [de la instrucción primaria], todos los demás conocimientos se van haciendo cada vez menos necesarios a la generalidad de los ciudadanos, y circunscribiéndose a ciertas y determinadas clases; aquí es donde conviene limitar el principio de la enseñanza gratuita. La acción del Gobierno se debe sólo extender a cuidar de que haya el suficiente número de establecimientos de enseñanza, a formarlos y arreglarlos sobre buenas bases y conforme a los mejores métodos: pero en cuanto a costearlos, ésta es obligación del que recibe el beneficio; pues ya la enseñanza que se da en ellos es de aquellas que sólo compete a las clases que gozan de ciertas comodidades, y que por consiguiente no carecen de medios para pagarlas.»

Los progresistas, sin embargo, mantendrán serias discrepancias ideológicas al respecto. En efecto, ya el proyecto de ley de Infante, de 1841, señalaba que «la enseñanza intermedia comprenderá los estudios preparatorios para toda ca-

rrera literaria superior y los que sirven generalmente para la cultura humana, atendiendo a las necesidades especiales de los pueblos y de las clases productoras»(artículo 1º). Más explícito era aún el preámbulo del proyecto: «La necesidad que más se hace sentir en el día entre nosotros, después de dada a la instrucción primaria la atención que se merece, es sin duda alguna la de mejorar y extender los estudios intermedios, tan útiles a las clases productoras de la sociedad. Lo que hasta aquí se ha llamado estudio de la filosofía, apenas salía de las puertas de las universidades, ni ofrecía aprovechamiento ninguno a la generalidad del pueblo, que no puede destinarse a seguir una carrera literaria superior.»

Esta tendencia del partido progresista, que no halló cauce legal, encontró en la revolución del 68 la posibilidad de manifestarse. Por ello, nos parece útil traer a colación ahora el decreto de Ruiz Zorrilla, de 25 de octubre de 1868, que contiene en su preámbulo la concepción más pura y radical que el liberalismo progresista tenía de esta enseñanza: «Pero no es sólo necesario destruir lo antiguo, sino variar la significación íntima, el espíritu y las tendencias de la segunda enseñanza, oponiéndose abiertamente al empeño de considerarla como una serie de estudios preparatorios y, tal vez, según lo ha hecho alguno, como un medio de entretener a los jóvenes en una edad intermedia entre la escuela y la universidad, entre la instrucción primaria y la enseñanza facultativa.» Y añade a continuación: «La segunda enseñanza, protegida por todos los Gobiernos liberales, ampliada hasta ocho y nueve años en los países más cultos, y modificada en todas partes progresivamente, según lo exigen los adelantamientos de las ciencias y las artes, es el complemento, la ampliación de la instrucción primaria, es la educación necesaria a los ciudadanos que viven en una época de ilustración y cultura, es el conjunto de conocimientos que debe poseer el hombre que no quiera vivir aislado y fuera de una sociedad en la que los principios y las aplicaciones de la ciencia intervienen de un modo importante hasta en los menores actos de la vida pública y doméstica.» Nos parece que no resulta preciso hacer muchos comentarios al respecto.

La era isabelina no resolverá este problema a satisfacción de todos pero, en cambio, consagrará de manera definitiva la polémica existencia de los institutos de enseñanza secundaria, haciendo posible también la autonomía institucional de este nuevo nivel educativo respecto de su dependencia tradicional de la Universidad. Los institutos se afirmarán a partir de ahora como el instrumento más adecuado para la realización de la política liberal, que se orientará en el futuro hacia la educación de las clases medias.

La tela de Penélope

La Restauración abre un largo período de nuestra historia en el que si bien la enseñanza secundaria se irá afianzando notablemente, los problemas, sin embargo, se irán también complicando. En el último cuarto del siglo XIX, se suceden las reformas de los planes de estudios en un afán por encontrar el molde adecuado para estas enseñanzas: los estudios de la segunda enseñanza serán de un solo ciclo unas veces, pero otras comprenderán varios ciclos en un intento

de atemperarlos a diversos fines y circunstancias; los contenidos curriculares serán a veces clásicos y a veces modernos, no faltando intentos importantes para incorporar a estas enseñanzas estudios técnicos de grado medio; la educación secundaria tendrá algunas veces carácter enciclopédico, pero otras tenderá a ser más polivalente y formativa. Como señalara Unamuno (y antes Gil de Zárate), la tela se teje y se desteje infatigablemente sin encontrar el pulso adecuado ni la armonía requerida.

Hay, sin embargo, notables excepciones. Después de esta azarosa etapa –diecisiete planes de estudios en veinte años– corresponde a García Alix y a Romanones, que tan significativo papel jugaron en los primeros años de este siglo, la formulación de un plan de estudios que, con ligeras modificaciones introducidas por Gabino Bugallal, dará lugar al plan de 1903, el famoso plan del 3. Este plan, hecho insólito en nuestra historia, estaba destinado a regir la vida de la enseñanza secundaria hasta 1926, fecha en que se promulga el polémico plan Callejo: nunca más se conocería en España un plan de tan larga vigencia.

La II República dará a luz el plan Villalobos de 1934, bien meditado, inspirado, entre otros documentos, en la frustrada ley de bases de Fernando de los Ríos, pero que unió su suerte obviamente a la del régimen republicano. El Estado que surge victorioso de la Guerra Civil también produjo múltiples planes donde una vez más la enseñanza secundaria revistió la forma de estudios de un solo ciclo –plan de 1938–, se transformó en elemental y superior como otras tantas ocasiones en el pasado –plan de 1953–, surgió una nueva modalidad –el bachillerato laboral– que tampoco obtuvo éxito, se planteó de nuevo el eterno dilema de impartir una enseñanza secundaria clásica o moderna y, una vez más también, los destinatarios fueron las clases media y superior, aunque la introducción del bachillerato elemental en 1953 contribuyó a ampliar y extender este tipo de enseñanza entre las capas populares.

La ley Villar y el plan de 1975

La ley general de Educación de 1970 es, sin duda, uno de los intentos más ambiciosos que, desde posiciones conservadoras, registra la política educativa de nuestro país. Su voluntad de reforma alcanzó a todos los niveles educativos y modalidades de enseñanza. También, lógicamente, a la enseñanza secundaria.

Una de las principales críticas que el Libro Blanco, precedente de la ley como es sabido, formuló al sistema vigente residía en la discriminación que, desde el punto de vista del destinatario, se efectuaba en la base del sistema: «En la base de la estructura del sistema educativo español se observa una anomalía muy grave: la existencia de dos niveles diferentes de educación primaria. Para los niños que ingresan en centros de enseñanza media, la duración de la escolaridad primaria llega solamente hasta los diez años de edad; para los demás, hasta los catorce. Este doble sistema no tiene una justificación razonable y origina una injusta discriminación respecto a las posibilidades de acceso a la educación de un sector muy numeroso de la población.» Salía así a la luz uno de los viejos problemas de nuestro sistema educativo al que ya hemos hecho referen-

cia: una educación primaria pobre y deslucida para las clases populares, una enseñanza secundaria sólo para las clases media y superior. Además, desde el punto de vista de su articulación interna, el Libro Blanco criticaba la división del bachillerato en dos ciclos diferentes –elemental y superior–, la prematura separación de los estudios de letras de los de ciencias y la convivencia de un bachillerato laboral con el sistema general.

La superación de la discriminación apuntada daría paso a lo que probablemente ha sido el mayor acierto de la ley Villar, es decir, la creación de un nivel básico, obligatorio y gratuito, de ocho años de duración para los tramos de edad comprendidos entre los seis y los catorce años, al cabo de los cuales se otorgaba el título de graduado escolar. Se hacía de este modo efectiva, por vez primera en nuestra historia, la posibilidad de impartir a toda la población una formación general. En cambio, la exigencia del título de graduado escolar para acceder a la enseñanza secundaria volvía a introducir otra discriminación: unos, los aparentemente menos capaces, pasarían a la formación profesional –que quedaba *ab initio* desprestigiada–; otros, aparentemente más dotados, serían destinados a las enseñanzas secundaria y superior. Todo ello con independencia de los factores sociales, económicos y culturales de los alumnos.

El planteamiento del nuevo bachillerato que la ley preconizaba respondía también a la vieja concepción bifronte conocida por nosotros: debía preparar para los estudios universitarios (también para la formación profesional de segundo grado, aunque esta posibilidad sería poco utilizada) y preparar para la vida activa. Por otro lado, desde una perspectiva curricular, el nuevo bachillerato se presentaba como polivalente, tratando de este modo de conjugar los conocimientos teóricos con las llamadas experiencias práctico-profesionales, huyendo por tanto de uno de los viejos defectos de nuestros planes de estudio, el academicismo, y buscando familiarizar al alumno con las aplicaciones de los conocimientos o con las diversas prácticas del mundo laboral. Sin embargo, cuando el nuevo plan de estudio se promulga en 1975, su aplicación pone de relieve no sólo una falta de articulación con los contenidos curriculares del nivel anterior, la educación general básica, sino también su dudosa virtualidad propedéutica respecto de los estudios universitarios o superiores. La verdad es que el nuevo bachillerato fue uno de los grandes fracasos de la ley general de Educación.

La larga demora de un lustro para formular el nuevo plan, a pesar de diversos intentos, siempre frustrados, mostraba hasta qué punto se tropezaba con dificultades de muy distinta índole en las que no podemos ahora detenernos. Lo cierto es que el decreto de 23 de enero de 1975, que aprobó el plan de estudio, no respondió a las pretensiones reformadoras de la ley. De las tres finalidades que según la ley debía cumplir el nuevo bachillerato –título único, prioridad a la formación general y polivalencia de los estudios– sólo la primera se realizó gracias a la desaparición de los antiguos títulos de bachiller elemental y bachiller superior. La atención a la formación general se convirtió, como tantas veces sucedió en el pasado, en una formación enciclopédica sin coordinación ni conexión alguna entre las materias de estudio, semejándose al viejo

sistema de asignaturas por curso. La formación polivalente, sin duda una de las grandes apuestas de la ley, quedó convertida en un puro academicismo: las enseñanzas y actividades técnico-profesionales quedaron en agua de borrajas. El resultado de todo ello fue un programa de estudios muy recargado, con una auténtica yuxtaposición de contenidos, respecto del cual no podemos decir que preparara para la vida activa ni para los estudios de nivel superior.

Lo cierto es que al poco tiempo de la implantación del nuevo bachillerato se produjo una de esas manifestaciones colectivas que tanto atrae la atención de los sociólogos: nadie estaba de acuerdo con el nuevo plan de estudio. En efecto, posiblemente sea éste uno de los pocos planes que ha suscitado una práctica unanimidad en su contra. Pero de los diversos intentos de reforma y de la reforma actual auspiciada por la ley orgánica de la Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE), en la que se asigna una posición central a la organización de la nueva enseñanza secundaria, nos ocuparemos en otra parte de este libro.

CAPÍTULO II

Las leyes educativas de la democracia española

Manuel de Puelles Benítez

1. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA EDUCACIÓN

Uno de los grandes éxitos de la transición política fue el consenso logrado en torno a la Constitución. Sin embargo, este acuerdo básico no se consiguió sin un gran esfuerzo por parte de los partidos políticos con representación parlamentaria, especialmente cuando llegó la hora de regular derechos llenos de una gran carga ideológica. Tal fue el caso de la educación, que a punto estuvo de quebrar el consenso por la dificultad del pacto en sí. Conseguido éste, el artículo 27, que regula la educación en diez apartados, deviene fundamental: en él está expuesta la orientación política del sistema educativo, los grandes principios ideológicos que fueron aceptados por todos como valores básicos a aplicar, aun cuando después las políticas educativas de los distintos gobiernos tiendan a acentuar más unas líneas ideológicas que otras.

El artículo 27 de la Constitución, fruto de una complicada negociación entre la derecha y la izquierda políticas, se convirtió en la guía que debe orientar obligatoriamente todas las políticas educativas desde la perspectiva del respeto a los principios básicos que inspiran dicho artículo. El difícil equilibrio de derechos y libertades conseguido en el artículo 27 se hace más evidente si describimos, junto a las coincidencias básicas, las cesiones y transacciones que los principales partidos parlamentarios, centrista y socialista, hubieron de realizar.

Resaltemos, en primer lugar, las coincidencias básicas:

- a) hubo acuerdo en reconocer el derecho a la educación como un derecho fundamental –«todos tienen derecho a la educación» (apartado primero del artículo 27)–;
- b) hubo aceptación mutua de los fines asignados a la educación –«tendrá por objeto el desarrollo de la personalidad dentro del respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (apartado segundo)–;
- c) hubo una coincidencia recíproca en la necesidad de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica –«la educación básica será obligatoria y gratuita» (apartado cuarto)–;
- d) hubo un reconocimiento expreso de la educación como un asunto público –«los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo» (apartado octavo)–;
- e) hubo una aprobación común de la autonomía de la Universidad –«se reconoce la autonomía universitaria» (apartado décimo)–.

Como podemos ver, algunos de los puntos de acuerdo fueron en el pasado escenario de duros enfrentamientos ideológicos entre las tradicionales derechas e izquierdas del país (secularización de la educación, obligatoriedad escolar, gratuidad, la propia autonomía universitaria, etc.), lo que en definitiva indica que trabajosa pero positivamente algunos pasos importantes se habían dado ya en la modernización de España. Quedaban, no obstante, puntos difíciles, algunos situados en el nervio central de la ideología de los partidos políticos mayoritarios, obligados a realizar, por tanto, un gran esfuerzo para conseguir una pacificación real en esta materia de la educación. Hubo, pues, que caminar hacia una transacción y, para ello, realizar cesiones parciales, tanto por parte de la tradición ideológica conservadora como de la socialista. De este modo:

- a) el partido socialista aceptó el «derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral de acuerdo con sus propias convicciones» (apartado tercero), resolviéndose así el viejo pleito del laicismo escolar, si bien el partido centrista admitió el principio de la voluntariedad de la religión en las escuelas;
- b) el partido socialista accedió a que en el apartado primero, junto a la afirmación de que todos tienen derecho a la educación, se incluyera que «se reconoce y garantiza la libertad de enseñanza», haciendo de la conciliación de estos dos principios, igualdad y libertad de enseñanza, el nervio de hierro del sistema educativo español. Más aún, el partido socialista aceptó que el apartado sexto incluyera expresamente la «libertad de creación de centros docentes», reconociéndose así en la Constitución la existencia de un sistema educativo dual, integrado por dos redes de escuelas, públicas y privadas;
- c) el partido socialista admitió no sólo la existencia de una red privada de centros docentes, sino también que «los poderes públicos ayudarán a los centros privados en la forma que determine la ley» (apartado noveno), lo que remitía a una futura ley de financiación de la enseñanza privada y a

- la existencia de requisitos previos para poder obtener la ayuda;
- d) el partido centrista, a su vez, aceptaba que «los poderes públicos garantizarán el derecho a la educación mediante una programación general de la enseñanza con participación de los sectores afectados y la creación de centros públicos» (apartado quinto), lo que significaba el rechazo constitucional del principio de subsidiariedad tradicional, la afirmación de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia y el reconocimiento de un principio muy querido de la izquierda española, el de la participación de la comunidad escolar en la programación de la enseñanza;
 - e) el partido centrista reconocía finalmente no sólo la participación en la macroprogramación de la enseñanza, sino también en la propia escuela: «los padres, profesores y alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos con centros públicos» (apartado séptimo).

Examinado en conjunto el artículo 27 puede decirse que el pacto estriba en la aceptación del difícil equilibrio de los principios de igualdad y libertad de enseñanza, tan enfrentados en el pasado, y de sus correspondientes aplicaciones. Mientras la izquierda política hacía énfasis en las consecuencias del principio de igualdad de enseñanza y, por tanto, en el derecho a la educación y en la participación de la comunidad escolar, la derecha política hacía hincapié en el principio de libertad de enseñanza, considerado desde su vertiente más tradicional de creación de centros docentes de carácter privado. Tan difícil pacto iba a ser puesto a prueba en el desarrollo legislativo del artículo 27.

2. EL ESTATUTO DE CENTROS ESCOLARES: UNA LEY DISCUTIDA

La Unión de Centro Democrático (UCD), partido mayoritario en la cámara, decidió desarrollar algunos preceptos del artículo 27 de la Constitución, dando lugar a la ley orgánica reguladora del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980. Pero este proyecto se encontró con la negativa frontal del principal partido de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Entendía la oposición socialista que el proyecto era no sólo una lectura ideológica conservadora del artículo 27, lo que sin duda era legítimo, sino también una interpretación de la libertad de enseñanza basada sólo en la creación de centros, con grave lesión de otros derechos y libertades amparados también por la Constitución. La oposición intentó no un pacto escolar, que consideraba formalizado en el artículo 27, sino un acuerdo básico de aplicación del pacto que permitiera en el futuro la permanencia de la LOECE y, de este modo, la estabilidad legal de la educación. Esta pretensión, expuesta en el Congreso de los Diputados en el trámite de enmienda a la totalidad del proyecto, tropezó con la invariable negativa de la mayoría parlamentaria.

¿Cuál fue la objeción fundamental que llevó al grupo parlamentario socialista a pedir la retirada del proyecto? Para los socialistas, la LOECE era un desarrollo del artículo 27 que contradecía el equilibrio constitucional logrado entre los principios de igualdad y libertad. Al poner el énfasis en la libertad de crea-

ción y dirección de centros privados se minusvaloraban otras libertades como la libertad de conciencia de los alumnos y los profesores, así como la libertad ideológica y de expresión docente, todas ellas reconocidas por la Constitución. Detrás de todo ello había una acusación más grave: el partido socialista estimaba que el pacto escolar del artículo 27 había sido incumplido al pretender imponer la UCD una interpretación que desbordaba los límites del pacto y que incurría en inconstitucionalidad.

¿Cuáles eran los aspectos importantes que enfrentaban a ambas formaciones políticas? En primer lugar, el problema de la financiación de la enseñanza privada. Al remitir el artículo 5 de la LOECE a una futura ley de financiación, el principal partido de la oposición puso de relieve dos aspectos para él inaceptables: uno, que la futura ley tratara de financiar la libertad de elección de centro sin limitación alguna, es decir, incluyendo también los llamados «centros de elite»; otro, que en dicho proyecto la financiación no llevara consigo contrapartida alguna por parte de los titulares de los centros privados.

En segundo lugar, el artículo 15 de la LOECE subordinaba la libertad de cátedra de los profesores de los centros privados al ideario educativo del centro, lo que el PSOE consideraba inconstitucional porque condicionaba el ejercicio de un derecho fundamental como la libertad de cátedra, regulado en el artículo 20 de la Constitución, a la existencia de un ideario impuesto por el titular del centro.

Finalmente, el artículo 34 de la LOECE otorgaba amplias facultades al titular de los centros privados y, aunque reconocía el principio de intervención de la comunidad educativa en los centros sostenidos con fondos públicos, remitía su regulación a lo que dispusiera el reglamento interno de los mismos centros subvencionados, lo que, en opinión del grupo socialista, infringía la Constitución que disponía que esa participación se haría «en los términos que la ley establezca» (art. 27.7).

La imposibilidad de acuerdo en estos puntos, y en otros de menor importancia, hizo que la nueva ley fuera objeto de un recurso de inconstitucionalidad, dando lugar a que el Tribunal Constitucional dictara su primera sentencia en esta materia, la de 13 de febrero de 1981, sentando doctrina sobre los aspectos más controvertidos del desarrollo legislativo del artículo 27 de la Constitución e iluminando la regulación de futuros aspectos no previstos en la LOECE. De esta sentencia, extraordinariamente importante y clarificadora, destacamos los siguientes aspectos:

- a) hay, en primer lugar, una interpretación amplia por parte del tribunal del principio de libertad de enseñanza que ejercería una gran influencia en la legislación de educación posterior. La libertad de enseñanza, según la sentencia, y de acuerdo con una larga tradición española, comprendería tanto el derecho a crear y dirigir instituciones docentes como el derecho de los profesores a desarrollar libremente su función docente, pero también el derecho de los padres a elegir la formación religiosa y moral que deseen para sus hijos. El equilibrio de estos tres derechos, insistía la sentencia, no puede ser alterado por ninguna ley de desarrollo del artículo 27;

- b) la libertad de creación y dirección de centros incluye también el derecho de su titular a establecer el ideario propio del centro docente, aunque este derecho habrá de tener como límite el respeto a los principios y valores constitucionales;
- c) la libertad de cátedra es predicable tanto para los profesores de centros públicos como para los de centros privados, y tanto para el nivel universitario como para otros niveles académicos inferiores, si bien en estos últimos no puede ser tan amplia como en los superiores;
- d) la libertad de cátedra debe convivir con el derecho a fijar el ideario del centro privado, pero ello no quiere decir que el profesor deba convertirse en apologista del ideario o transformar su enseñanza en adoctrinamiento, aunque tampoco podrá el profesor en aras de esa libertad dirigir ataques directos o solapados contra el ideario del centro. Los conflictos concretos que se planteen entre estas dos libertades se deberán resolver en función de esta interpretación constitucional y ante los tribunales ordinarios;
- e) la intervención de la comunidad escolar en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos ha de regularse en una ley de las Cortes españolas, no pudiendo, por tanto, regirse por el reglamento interno de los centros privados.

3. LA LEY ORGÁNICA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA LEY POLÉMICA

El partido socialista incluyó en el programa electoral de las elecciones de 1982 un complejo conjunto de medidas educativas que, sin embargo, podían ser integradas en dos puntos fundamentales: garantizar el derecho a la educación a toda la población y mejorar la calidad de la enseñanza. Para ello, el nuevo Gobierno impulsó, en su primer mandato, dos grandes leyes: la ley orgánica de Reforma de la Universidad de 1983 (LRU), de la que no nos corresponde ocuparnos ahora, y la ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE).

Aunque elaborada teniendo en cuenta el programa electoral, la LODE no nació como una ley de partido en el sentido estricto del término (lo que no dejó de provocar críticas, algunas airadas, desde el seno del propio partido y de grupos de izquierda avanzada). No lo fue porque, aunque llevaba consigo una lectura ideológica del artículo 27 desde la perspectiva de la izquierda política, lo que sin duda era legítimo, no por ello sus autores olvidaron la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Constitucional con motivo de la impugnación de la LOECE. De ahí que sus creadores elaboraran un proyecto de ley que trataba de armonizar los diversos derechos y libertades sancionados por la Constitución desde una óptica que convencionalmente podemos denominar progresista.

Una lectura detallada de la LODE nos indica la presencia de los siguientes rasgos fundamentales:

- a) es una ley que parte de la aceptación constitucional de una doble red de puestos escolares, públicos y privados, poniendo dicha red al servicio de un propósito político: hacer efectiva la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, tal y como impone el apartado cuarto del artículo 27. Se trata, pues, de establecer una red escolar, integrada tanto por los centros públicos como por todos los centros privados que voluntariamente quieran coadyuvar a la prestación del servicio público de la enseñanza básica. En este último caso, se ofrecía la financiación pública de esos centros privados mediante un régimen jurídico de conciertos;
- b) desde la perspectiva señalada anteriormente, la LODE es una ley de financiación de la enseñanza privada en el ámbito escolar de la educación básica. Ello implicaba la delimitación de dos tipos de centros privados: los acogidos al régimen de conciertos, sujetos por tanto a determinadas limitaciones y contraprestaciones establecidas en la ley, y aquellos que por mantenerse fuera del régimen de conciertos gozarían de la más amplia libertad de enseñanza dentro del marco constitucional;
- c) pero la LODE es también una ley reguladora de la participación, posiblemente uno de sus aspectos más innovadores y positivos. La ley establece una pirámide participativa que comienza con los consejos de centros escolares y culmina en el Consejo Escolar del Estado. Regula, en consecuencia, la intervención de los padres, profesores y alumnos en todos los centros sostenidos con fondos públicos. Finalmente, la pirámide participativa no es ajena a la distribución territorial del Estado dispuesta por la Constitución: la ley prevé la constitución de consejos escolares de ámbito municipal, provincial y autonómico;
- d) la ley establece, por vez primera, la programación general de la enseñanza como un ámbito de participación de los sectores afectados, y lo hace regulándola como una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. La programación general de la enseñanza, en un momento en que resulta inminente el cumplimiento de los pactos autonómicos de 1992 –diecisiete comunidades con plenas competencias en educación– puede resultar una de las claves del Estado autonómico en este sector de la educación;
- e) la LODE aborda una regulación compleja de los derechos y libertades en materia de enseñanza, buscando el punto de equilibrio en un delicado entramado de intereses y derechos. Así, se reconocen y desarrollan derechos como el de crear y dirigir instituciones educativas, el derecho al ideario o carácter propio del establecimiento docente y el derecho de los padres a la elección de centro, pero también se regulan, y en cierto modo se contraponen, derechos que pueden entrar en conflicto con aquéllos, tales como el derecho a la libertad de cátedra del profesor, el derecho a la libertad de conciencia de alumnos y profesores y el derecho a la no discriminación dentro del centro docente. La pretensión de la ley estriba en regular un mecanismo preciso de derechos y libertades concurrentes donde convivan los derechos sociales derivados del principio de igualdad con los que tienen su fundamento en el principio de libertad.

La LODE fue desde sus inicios una ley polémica. Encontró la oposición frontal de todos los sectores nacionales de carácter conservador, pero también el apoyo, más o menos matizado, del bloque opuesto. La polémica, que se produjo en la prensa diaria y especializada, en la calle –hubo tres grandes manifestaciones públicas contra la ley en Madrid– y en el Parlamento, fue debida probablemente a que sus redactores llevaron hasta el máximo una lectura ideológica del artículo 27 que fuera compatible con la Constitución y con la doctrina de la sentencia del 13 de febrero de 1981 ya mencionada aquí.

Aunque el grupo parlamentario socialista obtuvo el apoyo de un partido de centro derecha como Convergencia y Unión, que aportó su voto favorable a la aprobación de la ley, y aunque sufrió numerosas modificaciones a lo largo de la tramitación en las dos cámaras, no fue posible el acuerdo. Coalición Popular, principal partido de la oposición, consideró que el proyecto de ley era un ataque a la línea de flotación de la libertad de creación de centros de enseñanza y una limitación inconstitucional de las facultades del director de los centros acogidos al régimen de conciertos.

El proyecto fue objeto de un recurso previo de inconstitucionalidad, modalidad que entonces existía, por el grupo parlamentario popular, que impugnó veintiséis preceptos de la ley, especialmente los relativos a la admisión de alumnos en los centros concertados, la limitación indebida del carácter propio de los centros, excesivas restricciones en el régimen de conciertos, algunos aspectos de carácter autonómico de la ley, las amplias competencias de los consejos escolares y, en general, los condicionamientos a que la libertad de creación de centros era sometida en la ley.

No lo entendió así el Tribunal Constitucional que, en su sentencia de 27 de junio de 1985, rechazó todas las pretensiones de inconstitucionalidad de los veintiséis preceptos, salvo uno relativo a la necesidad de autorización administrativa del ideario o carácter propio del centro, que en consecuencia fue retirado de la ley. La sentencia de 1985 fue de una extraordinaria importancia, pudiendo decirse que ella y la de 13 de febrero de 1981 constituyen hoy la doctrina jurisprudencia básica en lo que concierne a la legislación de educación y a las políticas educativas. De esa sentencia nos interesa resaltar lo siguiente:

- a) los criterios de admisión en centros sostenidos con fondos públicos son constitucionales cuando la demanda de plazas sea superior a la oferta;
- b) el titular tiene derecho a fijar el carácter propio del centro, pero este derecho no anula otros derechos existentes en torno a la educación escolar, lo que equivale a decir que el derecho al ideario no puede predominar con carácter absoluto, continuando así una línea jurisprudencial, ya afirmada para otras materias, de que ningún derecho de los reconocidos en la Constitución es absoluto;
- c) el régimen de conciertos diseñado en la ley es constitucional, subrayando el Tribunal su carácter voluntario para la iniciativa privada, fuera ésta individual o institucional. Esta voluntariedad supone aceptar un régimen contractual de ayudas y de requisitos para obtener esa ayuda: no existe, pues, un deber constitucional de ayudar a los centros privados por el puro hecho de serlo;

- d) las facultades de los consejos escolares son un límite impuesto a la dirección de los centros por el artículo 27.7 de la Constitución y, por ello, los consejos y sus competencias son plenamente constitucionales;
- e) existen en la ley limitaciones a la libertad de creación de centros docentes, pero esas limitaciones derivan de que este derecho, como todos los amparados por la norma fundamental, no es absoluto, y en consecuencia puede ser limitado, ya que concurren en el ámbito escolar otros derechos y libertades que están protegidos también por la Constitución.

La LODE ha sido, pues, una ley polémica pero, a nuestro entender, lo ha sido en su elaboración y no en su aplicación. Que la aplicación de esta ley ha sido pacífica lo muestra que, por ejemplo, hasta el momento, el Tribunal Constitucional sólo ha conocido de un recurso de amparo por el despido de un profesor de un centro privado basado en su disconformidad con el ideario, sin que por otra parte se hayan planteado en los tribunales ordinarios demasiados conflictos de intereses. Posiblemente ha contribuido a la aplicación pacífica de la ley la misma doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, minuciosamente aclaratoria, partidaria de una interpretación conciliadora de derechos e intereses. A ello debe unirse una creciente conciencia democrática de todos los actores que intervienen en el mundo de la educación, sin que quepa descartar la existencia de una sobrecarga ideológica en el momento de la gestación de la ley, en unos y otros sectores, que ha ido dejando paso, una vez más, a las exigencias de la realidad.

4. LA LEY ORGÁNICA DE LA ORDENACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO: UNA LEY PARA LA REFORMA EDUCATIVA

El programa electoral del PSOE de 1982 se basaba, como dijimos, en dos grandes puntos: garantizar el derecho a la educación y elevar la calidad de la enseñanza. Fruto del primer punto fue la LODE, fruto del segundo sería, pasados unos años, la LOGSE. Para elevar la calidad de la enseñanza, el programa electoral apuntaba a la reforma de la educación preescolar –mediante la creación de escuelas infantiles–, y a la reforma de las llamadas enseñanzas medias –se auspiciaba un tramo escolar de los 14 a los 16 años como ciclo común de nuevo bachillerato y una formación profesional más ajustada a las exigencias de la vida laboral–.

Para estas reformas, la Administración socialista escogió el camino de la experimentación. Sin duda, es ésta una característica nueva en la historia de las reformas educativas españolas: por primera vez se iniciaban unas reformas de modo experimental, camino largo y complicado que llevaría a la ambiciosa decisión de acometer una reforma general del sistema educativo.

En el ámbito de la educación infantil se inició de inmediato un programa experimental con la finalidad de concretar un nuevo modelo de escuela, más centrado en los procesos de aprendizaje que en los resultados (durante varios años se piensa en una ley de educación infantil). En la educación general básica

el curso académico 1983-1984 comenzó con una reforma experimental de los contenidos del ciclo superior, que se realiza en conexión con la reforma de las enseñanzas medias. La reforma de las enseñanzas medias, iniciada simultáneamente a las anteriores, se consideró durante mucho tiempo la pieza clave de las reformas emprendidas.

Puede decirse que hasta el curso académico 1986-1987, el Gobierno socialista lleva a cabo diversas políticas de reformas, pero no una política de reforma del sistema educativo. Es, en 1987, cuando el ministro de Educación y Ciencia, José María Maravall, publica un documento, titulado *Proyecto para la reforma de la enseñanza*, en que por vez primera se habla oficialmente de una reforma general de la enseñanza española. Probablemente, en esta decisión pesaron tanto las recomendaciones de los expertos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que visitaron España en 1986, como las evaluaciones internas y externas de las reformas experimentales. Se persigue ahora, en el marco de una reforma global del sistema educativo, la consecución de los siguientes objetivos: reforzamiento de la educación infantil como nivel educativo introductorio; educación básica de diez años de duración, presidida por el principio de comprensividad y dividida en dos partes –educación primaria y educación secundaria obligatoria–; reforma del bachillerato, considerado ahora como el segundo ciclo de la educación secundaria; reforma de la formación profesional.

Desde el punto de vista de la articulación de los niveles educativos, el proyecto introducía dos grandes innovaciones: un currículo que vertebraba todo el sistema educativo, desde la educación infantil hasta la Universidad, dando de este modo coherencia a los diferentes niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo y, en segundo lugar, pero por no por ello menos importante, un modelo de currículo abierto. El currículo abierto suponía que el Estado establecería el marco de referencia –el llamado diseño curricular de base, esto es, los objetivos y los contenidos mínimos–, que sería completado por las Comunidades Autónomas en función de sus necesidades específicas y por el propio profesorado en función de las necesidades de los estudiantes y del centro educativo.

El proyecto Maravall establecía, asimismo, el futuro calendario para la puesta en marcha de la reforma: debate público del proyecto durante el curso académico 1987-1988, modificación del mismo a la vista de las críticas recibidas y formulación de un libro blanco que fuera el soporte material de la nueva ley ordenadora del sistema educativo.

Terminado el debate, el Ministerio de Educación y Ciencia convocó, en el mes de enero de 1989, la Conferencia de Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas con el fin de estudiar el proyecto de reforma y examinar las observaciones y sugerencias recibidas. Dicha Conferencia mostró su acuerdo sobre las siguientes cuestiones: a) necesidad de una reforma profunda del sistema educativo; b) conformidad con las líneas generales del proyecto de reforma; c) asentimiento a los grandes objetivos de la reforma.

No obstante, aunque estos acuerdos fueron importantes, no dejó de apre-

ciarse la existencia de cierta inquietud entre los consejeros sobre aquellos aspectos ligados al ejercicio de las competencias educativas. Como veremos más adelante, este asunto de la competencia autonómica sería uno de los puntos importantes en las transacciones parlamentarias que se realizaron para conseguir el máximo consenso en torno a la ley.

En 1989, el nuevo ministro de Educación y Ciencia, Javier Solana, publicó el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, que confirmaba en sus líneas esenciales el proyecto que presentó el ministro Maravall en 1987 y que facilitaba la preparación del anteproyecto de ley correspondiente en 1990. Aunque el anteproyecto era fiel al Libro Blanco, presentaba dos novedades importantes: un título dedicado a la educación de adultos y otro a la compensación de las desigualdades en la educación.

El anteproyecto encontró una fuerte oposición en la Conferencia Episcopal Católica y en las organizaciones confesionales de ella dependientes. Las principales objeciones fueron: 1ª, aunque se respeta literalmente el Acuerdo entre el Estado y la Santa Sede sobre la enseñanza de la religión católica, al señalar que la religión será de oferta obligatoria para los centros docentes y voluntaria para los alumnos, sin embargo no se recoge la ética como alternativa obligada para aquellos que no escogen la religión; 2ª, aunque el anteproyecto no hace referencia a la libertad de enseñanza –regulada en la ley orgánica del Derecho a la Educación–, se considera que al no haber gratuidad para la educación infantil en los centros privados se pone en peligro la realización de aquélla; 3ª, aunque el anteproyecto considera que la educación debe inspirarse en los valores de la Constitución y en el respeto a los derechos humanos, se consideraba que debía basarse también en los valores trascendentes del hombre. A pesar de que hubo múltiples reuniones, algunas de muy alto nivel, no se pudieron acercar las posiciones.

Finalmente, en el mes de marzo de 1990, hubo importantes sesiones del Ministerio de Educación y Ciencia con los más altos representantes de los sindicatos mayoritarios –Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras–, llegándose a un consenso básico respecto del anteproyecto. Los acuerdos se refirieron fundamentalmente a la necesidad de fortalecer la integración de la formación profesional en la enseñanza secundaria, intensificar la educación de adultos, establecer una comisión mixta de seguimiento para la desarrollo futuro de la ley, crear un mecanismo de cualificación de títulos de formación profesional y, finalmente, aunque no hubo acuerdo sobre una ley de financiación, se coincidió en la necesidad de llegar al final del proceso de implantación de la ley a un gasto en educación que alcanzara el 6% del Producto Interior Bruto (PIB).

El día 9 de abril de 1990 se publica el proyecto de ley en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados, abriéndose el plazo de presentación de enmiendas por parte de los grupos parlamentarios. El proyecto de ley sufrirá importantes cambios en su tramitación en la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados. Uno de los cambios más notables será el relativo a las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, con lo que el proyecto se ajustará a un reparto competencial más acorde con las normas consti-

tucionales y estatutarias, alejando de este modo el peligro de una impugnación ante el Tribunal Constitucional por parte de los gobiernos autónomos. El proyecto gradúa ahora la intervención de las comunidades autónomas en las distintas materias que les afectan, ordenando en determinados supuestos que el desarrollo de la ley se haga mediante consulta, informe o acuerdo de las citadas comunidades autónomas. Otra modificación importante es la fijación del horario de las enseñanzas mínimas que, en ningún caso, sobrepasarán el 65% del horario escolar, reduciéndose a un 55% cuando las comunidades autónomas tengan una lengua oficial distinta del castellano. Por último, las comunidades autónomas obtienen el logro de una vieja reclamación, la expedición material de los títulos académicos, si bien de acuerdo con las normas que dicte el Estado a este respecto.

También merece resaltarse por su importancia una nueva norma que en el texto de la ley será la disposición adicional tercera, relativa al compromiso económico para la realización de la reforma. Se establece ahora que, al finalizar el período de aplicación de la ley, el gasto público será equiparable al de los países comunitarios. Junto a este compromiso formal, se asumen otros compromisos de fuerte contenido económico: el número máximo de alumnos por profesor será de 25 en la educación primaria y de 30 en la enseñanza secundaria obligatoria; los centros completos de educación obligatoria deberán disponer, al menos, de un profesor de apoyo para ayudar a los alumnos más necesitados; la Administración deberá hacer una oferta de formación permanente para el profesorado y llevar a cabo una política de licencias por estudios; se crearán servicios de orientación educativa, psicopedagógica y profesional. Por último, establece esta disposición adicional tercera que el Ministerio de Educación y Ciencia deberá presentar un informe anual ante la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados sobre el proceso de desarrollo de la reforma educativa. La incorporación de esta disposición adicional facilitó el acuerdo con los partidos políticos parlamentarios preocupados por la financiación y por el control de la reforma educativa.

El proyecto de ley fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 28 de junio de 1990 con el voto favorable de todos los partidos de la Cámara menos el del Partido Popular. A pesar de los esfuerzos por lograr el consenso, y a pesar de las enmiendas admitidas, no fue posible el acuerdo con este partido, principalmente porque sus dos principales reivindicaciones –la ética como asignatura y la gratuidad de la educación infantil para los centros privados– no fueron aceptadas por el partido que sostenía al gobierno.

En julio de 1990, se inició el trámite parlamentario en el Senado y el 6 de septiembre el pleno del Senado aprobó el proyecto. Se produjeron de nuevo diversas modificaciones (se aprobaron un total de setenta enmiendas de los distintos grupos parlamentarios), pero, aun siendo algunas de importancia, no alcanzaron la trascendencia de las que se incorporaron en el Congreso. Aprobado el proyecto por sesión conjunta de ambas cámaras y sancionada la ley por el jefe del Estado, la ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), se publicó en el Boletín Oficial del Estado el día 4 de octubre de 1990.

Nueva ordenación del sistema educativo

Las características básicas de la nueva ley son fundamentalmente cuatro:

- 1ª. es una ley que obedece a una amplia experimentación y a un amplio debate público;
- 2ª. es una ley que impulsa una reforma compleja y profunda del sistema educativo. Como dice su Exposición de Motivos, se trata no sólo de superar las deficiencias del pasado, sino, sobre todo, de «dar respuesta adecuada y ambiciosa a las exigencias del presente y del futuro»;
- 3ª. es una ley que concibe la reforma educativa como un proceso continuo de innovación y de cambio, teniendo suficiente flexibilidad –ductilidad, dice la Exposición de Motivos– como para asegurar un marco adecuado, permitiendo durante una dilatada etapa incorporar las «posibles adaptaciones y desarrollo ulteriores». Es, por tanto, una ley que «ha evitado la tentación de la excesiva minuciosidad» y que «aspira a servir de marco a la educación española durante un largo período de tiempo»;
- 4ª. es una ley que trata de conjugar la unidad del sistema educativo con la descentralización del mismo, de modo que se hagan respetar tanto las competencias del Estado que aseguran la unidad básica del sistema educativo como –con idéntico respeto, dice el preámbulo de la ley– se favorezca y posibilite «un amplio y rico ejercicio» de las competencias autonómicas.

Dentro de estas características, la Exposición de Motivos especifica como objetivos fundamentales los que ya conocemos: extensión de la educación básica hasta los dieciséis años; mejora de la calidad de la enseñanza; reforma profunda de la formación profesional y reordenación general de la enseñanza.

La educación infantil es uno de los niveles que presenta más novedad. Comprende dos ciclos, el primero hasta los tres años de edad y el segundo de los tres a los seis años. El capítulo primero, dedicado a este nivel educativo, hace énfasis en el carácter pedagógico no sólo del tramo 3-6, sino también el de los primeros años de la vida del niño. Otra novedad importante es que la educación infantil será dada por los maestros que posean esta especialidad, con ayuda de otros profesionales en el primer ciclo y con exclusividad en el segundo.

La educación primaria, que se ocupa del tramo 6-12, registra también novedades importantes. La educación primaria, al igual que la antigua educación general básica, seguirá regida por el principio de comprensividad –su finalidad esencial, dice la ley, es «proporcionar a todos los niños una educación común»–. Merece destacarse la importancia que se da en este nivel a la educación física, a la educación artística y a la enseñanza de una lengua extranjera. Otra innovación es que se establece una exclusividad profesional: la educación primaria sólo podrá ser dada por maestros –en contraposición a la ley de 1970 que abrió esa posibilidad a todas las carreras de ciclo corto–. Igualmente, supone una innovación que la enseñanza de la música, de la educación física y de los idiomas extranjeros sean dados por maestros con la especialización correspondiente.

La educación secundaria obligatoria, para el tramo de edad 12-16, se regirá

por el principio de comprensividad, templado por el principio de diversificación, sobre todo en los últimos años de escolaridad. Dentro de las áreas de conocimiento obligatorias se puede destacar la innovación que supone el tratamiento de áreas como la educación física, la educación plástica y visual, la enseñanza de la música, de la tecnología y de lenguas extranjeras. La superación de los objetivos dará lugar a una sola titulación –Graduado en Educación Secundaria–, que dará acceso al bachillerato y a la formación profesional específica de grado medio. La educación secundaria obligatoria será impartida por licenciados, ingenieros o arquitectos, si bien será necesario, además, obtener un título profesional de especialización didáctica de una duración mínima de un año académico.

El bachillerato, que forma parte de la educación secundaria, comprenderá el tramo de edad 16-18. Se organiza en materias comunes, materias propias de cada modalidad y materias optativas. Dentro de las materias comunes se incluyen la educación física y una lengua extranjera, de acuerdo con lo que es una línea de política curricular desde la educación primaria. Las modalidades que se fijan ahora son las de Artes, Ciencias de la Naturaleza y de la Salud, Humanidades y Ciencias Sociales, y Tecnología, autorizándose al Gobierno, de acuerdo con las comunidades autónomas, a modificarlas o a establecer otras nuevas. El título que se otorga es el de Bachiller, que da acceso a la formación profesional específica de grado superior y a los estudios universitarios.

En la formación profesional es, sin duda, donde se producen mayores transformaciones. Incluye tanto la llamada formación profesional de base –que se impartirá en la educación secundaria obligatoria y en el bachillerato– como la formación profesional específica. Esta última puede ser de grado medio –para los graduados en Educación Secundaria– o de grado superior –para los que tienen el título de Bachiller–. El currículo comprenderá áreas de conocimiento teórico-prácticas, de organización modular y de duración variable, con una fase de formación práctica en los centros de trabajo. Los títulos correspondientes a ambos grados serán los de Técnico y Técnico Superior en la correspondiente profesión, que darán acceso directo respectivamente a la modalidad de bachillerato y a estudios universitarios que se determinen. Para aquellos que no obtengan el título de Graduado en Educación Secundaria, la Administración impartirá programas específicos con el fin de proporcionarles una formación básica que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en las enseñanzas reguladas por la ley; asimismo, podrá cursarse cualquier grado de la formación profesional específica, sin tener los requisitos académicos descritos, si se supera una prueba en la que se demuestre tener la preparación suficiente para poder cursar con aprovechamiento los grados correspondientes. Para impartir la formación profesional específica se exige la misma titulación que para la educación secundaria –es decir, título de licenciado, arquitecto o ingeniero–, aunque para determinadas materias se podrán considerar otras titulaciones.

La ley dedica un título específico, el título cuarto, a la mejora de la calidad de la enseñanza. Dentro de los factores que se recogen merecen destacarse los

relativos a la formación permanente del profesorado, considerado un derecho y un deber para el profesor y una responsabilidad para la Administración, el reconocimiento de la autonomía pedagógica del centro, el fortalecimiento de la función directiva, el fomento de la investigación y la innovación educativas, la consideración de la tutoría y de la orientación como parte de la función docente y, sobre todo, la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

El título quinto, dedicado a la compensación de las desigualdades en la educación, otorga especial atención a la oferta de plazas escolares en la enseñanza postobligatoria, a la política de becas y ayudas al estudio, al desarrollo de una política de educación de adultos y al tratamiento integrador de la educación especial, elementos todos ellos necesarios para evitar la discriminación.

5. LA LEY ORGÁNICA SOBRE LA PARTICIPACIÓN, LA EVALUACIÓN Y EL GOBIERNO DE LOS CENTROS: ¿UNA LEY CONFLICTIVA?

En el mes de enero de 1994, siendo Gustavo Suárez Pertierra ministro de Educación y Ciencia, su departamento publicó un documento denominado *Centros educativos y calidad de la enseñanza. Propuestas de actuación*, que en su primera página decía: «Conseguida al cien por cien la escolarización de todos los niños y jóvenes desde los cuatro años, ampliada la escolarización obligatoria hasta los dieciséis años, y establecidos los currículos de las diferentes etapas educativas, el horizonte principal de la política educativa en los próximos años ha de estar en la calidad de la enseñanza.»

Se estimaba, pues, que las bases de la reforma educativa impulsada por la LOGSE estaban afirmadas y que era preciso acometer uno de los objetivos a los que la ley había dedicado un título específico, el título cuarto, dedicado a la calidad del sistema escolar. En el documento, sin embargo, las autoridades educativas eran conscientes de que no todos los factores que contribuyen a la mejora de la calidad de la enseñanza están en manos de la Administración: «La calidad, en última instancia, depende principalmente de la práctica docente y del funcionamiento de los centros escolares. El papel de la administración en este campo es el de poner los medios para facilitar esa práctica, proporcionar los recursos personales y materiales, organizar los centros educativos y la docencia de un modo que favorezca una enseñanza de calidad.»

Para ello se proponen en el documento 77 medidas para mejorar la calidad de la enseñanza. Este programa pormenorizado se articula en torno a seis ámbitos diferenciados de los que vamos a ocuparnos a continuación. De estos seis ámbitos, los dos primeros –educación en valores e igualdad de oportunidades– adquieren un especial relieve en el documento y, por tanto, en la política educativa del Ministerio de Educación y Ciencia. Se dice que el sistema educativo tiene que transmitir no sólo valores morales y cívicos, sino también hacer de la escuela un centro de convivencia donde se forjen actitudes éticamente valiosas y donde se formen ciudadanos. Por otra parte, la calidad de la enseñanza supo-

ne que ésta ha de ser igual para todos, sin discriminaciones ni desigualdades sociales, lo que implica la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales, la escolarización de minorías étnicas o culturales y la atención a las poblaciones escolares de zonas desfavorecidas o de ámbitos rurales: la igualdad de oportunidades exige una política de educación compensatoria.

La autonomía de los centros es otro de los ámbitos diferenciados. Se propone incrementar la autonomía de gestión económica y administrativa de los centros escolares, reforzar su competencia en la gestión del personal propio, mejorar los recursos disponibles, facilitar la elaboración de proyectos educativos y curriculares, etc. Podría decirse que la propuesta supone ampliar la competencia del centro desde una triple perspectiva: la organización escolar, la gestión de los recursos y la autonomía pedagógica.

En el ámbito de la participación se prosigue la política iniciada por la LODE, pero haciendo ahora especial énfasis en la mejora de la participación de los alumnos, en los programas de formación de padres y en una mayor intervención de las corporaciones locales.

Especial relevancia tiene el ámbito referido a la dirección y gobierno de los centros que contiene múltiples medidas encaminadas a prolongar el mandato de los consejos escolares y a reforzar la figura del director del centro –formación, incentivos económicos, duración del mandato y nuevo modelo de acceso a la dirección–.

Las medidas relativas al profesorado se encaminan preferentemente a la formación permanente, previendo la colaboración de las universidades, la formación en el mismo puesto docente, la ampliación de las licencias por estudios, la mejora y el aumento de los programas de formación, los intercambios con la Unión Europea y la promoción profesional.

Otro de los aspectos que se quiere mejorar es el relativo a la función inspectora mediante la presentación de un nuevo modelo: acceso por concurso-oposición, refuerzo de las tareas de evaluación y de control, de asesoramiento pedagógico y organizativo de los centros, así como atención a una adecuada especialización y garantía de permanencia en la función.

La evaluación es otro de los índices de calidad incluido en el documento. Se proponen como medidas las siguientes: encomendar al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), creado por la LOGSE, el seguimiento del proceso de implantación de la reforma educativa; generalizar el plan experimental de evaluación de centros docentes; estudiar el sistema de evaluación de la función docente y de la función directiva en los centros; realizar una evaluación externa de la gestión del propio Ministerio de Educación y Ciencia.

El documento se presentó, en enero de 1994, a debate público. Fruto del mismo fueron las múltiples sugerencias, propuestas y modificaciones que se recibieron en el Ministerio de Educación y Ciencia. Contribuyeron a ello distintos sectores: jornadas de trabajo organizadas por las direcciones provinciales, por los centros de profesores y por los centros de recursos; reuniones de los centros docentes de todos los niveles del sistema escolar; informes de diversos profesionales de la educación. En enero de 1995, justo un año después de la

presentación de las 77 medidas, las autoridades educativas presentaron un nuevo documento denominado *Centros educativos y calidad de la enseñanza. Síntesis del debate*.

La acogida de las 77 medidas fue muy desigual, sin que pueda decirse que se haya alcanzado el amplio consenso social y político de la LOGSE. Especialmente críticos han sido los sindicatos y las asociaciones de profesores que estimaron que este programa fue demasiado precipitado, que las medidas no habían sido previamente consultadas a los miembros de la comunidad educativa y que algunas de ellas son rotundamente rechazables, en especial las relativas al refuerzo de la figura y competencias del director, que estiman una jerarquización encubierta de la función docente, la escasa relevancia de las medidas en relación con la participación de la comunidad educativa en el gobierno de los centros, el énfasis puesto en el control de los centros desde la perspectiva de su evaluación y la presentación de un modelo de inspección que no refuerza de modo efectivo su papel de asesoramiento y de arbitraje pedagógico. Algunos sectores de la educación han comenzado incluso a decir que estamos ante una auténtica contrarreforma, ante una desviación importante de los aspectos definidos por la LOLE y por la LOGSE.

Esta crítica se endureció cuando, fruto de las citadas medidas, se presentó un anteproyecto de ley ante el pleno del Consejo Escolar del Estado. Aunque el dictamen del máximo órgano de asesoramiento y de participación del Estado fue favorable al anteproyecto, no se alcanzó el consenso conseguido por las leyes orgánicas anteriores. Votaron a favor del anteproyecto las asociaciones empresariales de educación, la organización católica de padres de alumnos y la Unión de Estudiantes. Votaron en contra diversos sindicatos y asociaciones de profesores, la organización laica de padres de alumnos, la Confederación de Estudiantes y el Sindicato de Estudiantes. Se abstuvieron los sindicatos FETE-UGT, USO y FSJE.

El 17 de marzo de 1995, el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de ley orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes, remitiéndolo a las Cortes para su tramitación parlamentaria. El proyecto obedece en su conjunto al documento de las 77 medidas, modificado en virtud del debate público y de los informes de los órganos consultivos del Ministerio de Educación y Ciencia. No obstante, un proyecto de amplia incidencia sobre la calidad de la enseñanza debería gozar del máximo consenso, en especial del apoyo de los profesores que han de aplicarlo. No fue posible este consenso y la nueva ley fue promulgada el 20 de noviembre de 1995. Durante el curso académico 1995-1996, las autoridades educativas han remitido al boletín oficial prácticamente todos los reglamentos de la LOPEG. Queda por ver, sin embargo, cómo afectará a esta ley, y a las demás leyes vigentes, la política educativa que adopte el nuevo gobierno popular salido de las urnas en marzo de 1996.

CAPÍTULO III

La educación secundaria en el sistema educativo español

*Patricio de Blas Zabaleta*¹

1. 1980-1990: DIEZ AÑOS DE CAMBIOS Y DE RENOVACIÓN

En los años que transcurren entre 1980 (primeras propuestas de reforma de las enseñanzas medias) y 1990 (ley de Ordenación General del Sistema Educativo) se opera, en el campo de la educación, y especialmente en el de la enseñanza secundaria, un profundo cambio en las expectativas sociales que sobre ella se proyectan, en los objetivos que se le asignan y en los métodos de trabajo que se propugnan. El concepto de educación secundaria que refleja la ley general de Educación de 1970, vigente en 1980, por un lado, y la LOGSE, por otro, ilustra por sí solo esa transformación en lo que a esta etapa educativa se refiere. Entre ambas leyes hay un camino tapizado de ilusiones, esfuerzos, polémicas y ensayos en el que han volcado sus esfuerzos y expectativas muchos profesionales de la educación.

El presente capítulo da cuenta de los hitos más relevantes de ese recorrido desde el punto de vista de las iniciativas aplicadas por las administraciones edu-

¹ Catedrático de Instituto de Educación Secundaria.

cativas en todo el territorio nacional. Es cierto que esos empeños se nutren de las ideas y de los trabajos de expertos en teoría de la educación, de las reflexiones y análisis de colectivos renovadores y de las experiencias y ensayos de muchos profesores. Es cierto, también, que detrás de esas iniciativas hay unos programas de reforma lanzados desde los partidos políticos y desde plataformas asociativas diversas. El lector interesado en unos y otros encontrará en otras publicaciones (por ejemplo J. Carbonell, 1992) información y documentos en los que podrá satisfacer su curiosidad sobre estos aspectos. La finalidad de esta obra ha aconsejado limitar el estudio a las propuestas institucionales. Si bien esas propuestas responden a plantamientos políticos diversos, no resulta difícil encontrar algunos principios coincidentes que confieren al proceso, considerado en perspectiva, un carácter de progresión.

En efecto, como se ha visto ya en otro capítulo de este libro, la organización de la enseñanza secundaria se mueve entre dos opciones diferentes. En un caso se prefiere una enseñanza selectiva, reservada a los alumnos que se proponen seguir estudios universitarios, según el esquema tradicional que preveía una educación primaria y profesional para unos y secundaria y superior para otros. En el otro supuesto, se opta por una educación común (comprensiva o polivalente) hasta los 15 ó 16 años para la generalidad de los jóvenes. En este dilema, y continuando, justo es reconocerlo, el camino señalado por la ley general de Educación, las propuestas que comentamos han seguido siempre la tendencia comprensiva. Todas se han planteado como meta la prolongación de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años bajo fórmulas organizativas y curriculares diversas, y la articulación de una etapa postobligatoria posterior de dos años de duración. Las diferencias se han situado en los contenidos de la formación, en el peso atribuido a la formación común y a la diversificada, en el entronque, en fin, con la formación profesional y con la universidad.

Con frecuencia, el análisis del sistema educativo en su conjunto, o el de una cualquiera de sus etapas, suele limitarse a los aspectos curriculares. En ocasiones no faltan quienes restringen aún más el campo de observación y se pronuncian a partir del más concreto y más visible de sus elementos, el horario asignado a las áreas o disciplinas que integran el plan de estudios. Aquí se propugna una visión más amplia de la educación secundaria. Partimos, ciertamente, del currículo (los objetivos, los contenidos, los criterios de evaluación), pero consideramos además el conjunto de disposiciones que lo hacen viable: la titulación y cualificación del profesorado, el equipamiento mínimo de los centros, la organización de los institutos en los que se desarrollan las enseñanzas, los libros de texto que las administraciones aprueban para su uso en los centros. Estos aspectos condicionan el desarrollo del currículo, lo apoyan o lo neutralizan. Por ello, las administraciones educativas competentes en cada caso suelen poner gran cuidado en su ordenación.

En las páginas siguientes se da cuenta de la evolución de la educación secundaria en el período citado hasta llegar a su actual formulación en la LOGSE. La naturaleza de esta etapa del sistema educativo quedará más clara si contemplamos en perspectiva el proceso de su alumbramiento. Los objetivos que los res-

ponables de la política educativa se han planteado en cada momento, los debates suscitados por cada proyecto y los ensayos que quedaron en el camino ayudarán a entender mejor la complejidad de este nivel escolar, la envergadura de los problemas a los que trata de responder y las reacciones y resistencias suscitadas.

La propuesta de reforma de las enseñanzas medias de la UCD (1981)

Cuando habían pasado poco más de cinco años desde la promulgación de los decretos que regulan el bachillerato unificado y polivalente (BUP) y la formación profesional, se abrió un debate en los medios profesionales y políticos sobre la necesidad de una reforma de estos niveles educativos. La introducción de este debate y la extensión del mismo en esos medios se relaciona con dos tipos de fenómenos: los cambios operados en nuestro país (promulgación de la Constitución en 1978 e implantación de nuevos principios y estructuras políticas –libertades, descentralización administrativa, extensión de los derechos individuales y sociales–, expansión de la demanda de escolarización, secularización, etc.), y en el mundo en que nos desenvolvemos (cotas más elevadas de autonomía personal, retraso en la edad de incorporación al trabajo, nuevas formas de ejercer la profesión, etc.), así como la convicción de que el sistema configurado en los años 70 no era capaz de responder eficazmente a los retos que derivan de los cambios señalados.

En esta situación, el Ministerio de Educación y Ciencia, del que era titular Federico Mayor Zaragoza, difundió, en julio de 1981, el libro *Las Enseñanzas Medias en España* (MEC, 1981). El libro contiene una propuesta de reforma del BUP y de la formación profesional (las «enseñanzas medias») que se sometió a debate público. En el libro, la reforma se vincula con la crisis y problemas a escala mundial y, sobre todo, con la transformación económico-social operada en España en los años posteriores a la promulgación de la ley de Educación de 1970. La propuesta de reforma iba precedida de un análisis del bachillerato y de la formación profesional a lo largo del cual se subrayan «deficiencias graves» que afectan incluso a la estructura del sistema. Antes de analizar la propuesta conviene enumerar las deficiencias señaladas por el Ministerio de Educación del momento. La percepción de los problemas y la entidad atribuida a cada uno ayudará a comprender mejor los fines y la estructura de la reforma sometida a discusión en aquellos años.

Las Enseñanzas Medias en España refleja, con los matices propios de una publicación oficial, las críticas que se hacían a estas enseñanzas desde planteamientos progresistas (Fernández Enguita, 1992, al hacer un balance de lo que supuso la ley general de Educación en las enseñanzas medias pasa revista a las principales). El primer problema es el fracaso escolar al término de la educación general básica (EGB). Los datos que aporta el informe, sobre los cinco cursos transcurridos entre 1974/75 y 1978/79, sitúan este fenómeno en torno a un 35% de los alumnos que finalizan esa etapa escolar. Enseguida sale a la luz el problema que se deriva de este índice de fracaso, el de la «doble titulación» al final de la E.G.B., que orienta inevitablemente hacia la formación profesional

de primer grado a los alumnos que no han obtenido el título de Graduado Escolar. Y, también en estrecha relación con aquellas tasas de fracaso, la ineficacia de este nivel de FP, «porque en las materias formativas no alcanza nivel suficiente, y en el orden técnico-práctico representa un retroceso considerable sobre la situación anterior». Por eso, el análisis concluía la necesidad de «una reconsideración profunda de este primer grado comenzando por plantearse su sentido en el sistema educativo, y la adecuación de la formación que proporciona a los jóvenes que se han visto forzados a seguir las enseñanzas del primer grado de Formación Profesional».

Los niveles de BUP/COU no están libres de crítica en el informe que comentamos, aunque éstas se presentan bastante matizadas. El informe recuerda el propósito de la ley, en su artículo 22.2, de lograr «más que el acopio y extensión de los conocimientos, la capacidad para organizar aquellos en síntesis coherentes y para interrelacionar las nociones» y la articulación de esos contenidos en áreas de conocimientos, en el BUP, frente a la organización por disciplinas en el Curso de Orientación Universitaria (COU). Pero constata, a propósito de los programas, que «las quejas se han orientado especialmente en el sentido, discutible, de su excesiva extensión» y que, salvo contadas excepciones, el sistema de áreas de conocimientos «no ha funcionado adecuadamente». Más tajante es la crítica a las enseñanzas y actividades técnico profesionales (EATP) incluidas entre las materias de segundo y tercer curso de BUP. Los objetivos que les asignaba la ley eran los de permitir al alumno aplicar los conocimientos teóricos adquiridos y facilitar su orientación profesional, pero en la realidad «han fracasado totalmente...» y «en las condiciones actuales mejor sería que desaparecieran del Plan». Finalmente, el COU es objeto de una descalificación rotunda. Lejos de constituir «un curso que ensamblara el Bachillerato con la Universidad ha pasado a convertirse en un curso de preparación para el examen de selectividad». Por ello, «sería mucho más útil para profesores y alumnos que fuera de jure un curso más de Bachillerato».

En su propuesta de reforma de las enseñanzas medias, el Ministerio de la Unión de Centro Democrático propugnaba la «escolarización plena» hasta los 16 años. Para ello preveía un primer ciclo obligatorio y gratuito, de dos años de duración, que conduciría al título de Bachiller General y Técnico y, un segundo ciclo, el bachillerato superior, también de dos cursos de duración, con varias secciones (filología, matemáticas y ciencias de la naturaleza, ciencias sociales y economía, tecnología, artística). Junto al bachillerato superior establecía la enseñanza técnica y profesional, de duración variable, a la que accederían los titulados en el bachillerato general y técnico. Estas enseñanzas darían preferencia absoluta a las tareas o materias de contenido profesional, pero comprenderían también un área formativa o científica. La claridad de la propuesta en lo que a la estructura se refiere no estaba reñida con cierta indefinición en asuntos capitales. En efecto, el proyecto pedía opinión sobre asuntos como las condiciones de acceso al primer ciclo: ¿Debería exigirse haber aprobado la EGB? En ese caso, ¿cómo se organizaría el primer ciclo para los alumnos que no hubieran aprobado ese nivel previo?, ¿en qué centros y qué profesorado se ocuparía del

mismo? Sobre el primer ciclo se planteaba, además, un gran interrogante acerca del carácter, único o diversificado en ramas académica, técnica y artística, que debería revestir, y sobre el bachillerato superior se planteaban no pocas dudas respecto a la ordenación de materias comunes y modalidades especializadas.

Un año después, se publicó el libro *Las Enseñanzas Medias en España. Resultados de la consulta* (MEC, 1982). Se observa en él una cierta decepción por la escasa respuesta a la consulta. La relación de las instituciones y colectivos a los que se pidió opinión, colocada junto a la lista de respuestas efectivamente recibidas, permite apreciar silencios bien significativos, por ejemplo el de las universidades. El libro recoge expresamente las opiniones vertidas respecto a los puntos que se sometían a debate, y no registra las críticas sobre el proyecto en su globalidad. No obstante, y dado que un elevado número de respuestas procedía de los institutos de bachillerato (76 de 189), el conjunto de ellas resulta sumamente ilustrativo de los criterios vigentes en muchos de los claustros respecto a las cuestiones más conflictivas de la reforma de este nivel. Así, la exigencia del título de Graduado Escolar para acceder al primer ciclo y del título de Bachiller General para el acceso al bachillerato superior, e incluso la superación de pruebas de acceso adicionales en ambos casos, exigencias que indican, bien a las claras, la preocupación de los profesores de instituto por garantizar una selección previa de los alumnos que acuden a estos centros de enseñanza. También, la reclamación de una duración más larga para ambos ciclos. Respecto a los planes de estudio de uno y otro ciclo, las respuestas reflejan una llamativa contradicción: en tanto que para el primer ciclo se postulaba una organización diversificada, la introducción de modalidades diferentes en el bachillerato superior suscitaba claras reticencias. En definitiva, las preocupaciones de los claustros de profesores parecían discurrir por senderos divergentes respecto a las líneas de reforma postuladas desde la sociedad.

En cualquier caso, la propuesta de reforma de las enseñanzas medias planteada por la UCD tuvo el mérito de poner sobre la mesa la discusión sobre la extensión de la escolaridad hasta los 16 años y sus implicaciones en la organización de las enseñanzas para los adolescentes escolarizados en esa edad, e introdujo en los medios preocupados por la educación la polémica sobre la forma de integrar a todos los alumnos en un sistema escolar obligatorio y prolongado.

La reforma experimental de las enseñanzas medias promovida por el primer gobierno socialista (1983-1985)

En los meses de junio y julio de 1983, el Ministerio de Educación del primer gobierno socialista convocó al profesorado, bajo el expresivo lema «Hacia la Reforma», a un proceso experimental de reforma de las enseñanzas medias. La convocatoria se realizó a través de un folleto con el mismo nombre (MEC, sin fecha) en el que se explicaba el porqué, el para qué y el cómo de la reforma, y a través de un pequeño libro publicado por la dirección general de Enseñanzas Medias (*Hacia la Reforma. Documentos de trabajo*, 1983), destinado al profesorado, en el que se establecían las orientaciones básicas para el primer ciclo. Nuevas ediciones de este libro, en julio de 1984 y 1985, incorporaron las modi-

ficaciones derivadas tanto de la propia experimentación como de las negociaciones con los responsables de las comunidades autónomas que participaban en el proceso. Por su parte, varias comunidades (Andalucía, Canarias, Valencia) publicaron en su ámbito de gestión versiones de ese texto. El diseño experimental se completó en septiembre de 1985 cuando, dentro de la colección *Cuadernos informativos*, se publicaron ocho folletos que contienen la «Propuesta de organización de la Enseñanza Media Reglada postobligatoria» con los programas de las materias del bachillerato y los primeros «módulos» de formación profesional. El País Vasco y Cataluña introdujeron, dentro del marco experimental común, variantes significativas, sobre todo en el primer ciclo, respecto al modelo propuesto por el Ministerio de Educación.

El soporte legal de la experiencia lo constituían las órdenes ministeriales de 30 de septiembre de 1983 (BOE de 4 de octubre) y de 21 de octubre de 1986 (BOE de 6 de noviembre) que regulan las líneas maestras del primer y segundo ciclo, respectivamente. Estas órdenes se desarrollaron posteriormente con resoluciones que concretaban los sistemas de evaluación y promoción en la experiencia. Además, cada administración educativa completó el marco legislativo en lo que se refiere a la autorización y al seguimiento de la experiencia en su ámbito de gestión.

La reforma experimental de las enseñanzas medias se concibió como un proceso de experimentación participativo y voluntario que rompía con el esquema clásico de las reformas educativas en cuatro fases (propuesta inicial/debate y correcciones a la propuesta/aprobación legal/aplicación), y atribuía todo el protagonismo al profesorado al que se invitaba a «hacer» y no sólo a «aplicar» la reforma. En efecto, la convocatoria inicial señalaba como requisitos para incorporarse a la experiencia la formulación de proyectos que respondieran a los objetivos asignados a las áreas, la aplicación de una metodología activa y la disponibilidad para someterse a una evaluación externa. Un equipo técnico se ocuparía de apoyar y controlar la experiencia. A través del relato de uno de los centros implicados en la reforma experimental, el Centro Covadonga de Madrid (De la Osa, García Moreno y C. Orozco, 1986), el lector interesado podrá formarse una idea de las iniciativas, de los trabajos, de las ilusiones y de los problemas que la experimentación supuso para los centros implicados en la misma.

La estructura prevista en la reforma experimental coincidía básicamente con la apuntada en la reforma de las enseñanzas medias de la UCD. Comprendía un primer ciclo obligatorio y gratuito —el Bachillerato general— para los alumnos de 14 a 16 años, en el que figuraban las siguientes áreas de conocimientos: lengua y literatura españolas, matemáticas, idioma moderno, ciencias experimentales, ciencias sociales, educación física, educación para la convivencia, tecnología, área artística y religión, y un segundo ciclo postobligatorio, también de dos años de duración, con un tronco común de disciplinas obligatorias (lengua española, historia de España, fundamentos: lógica y matemáticas, fundamentos: filosofía y antropología, ciencias, idioma extranjero y educación física), que ocupaba un 50% del tiempo lectivo, y seis modalidades diferentes (artes,

ciencias sociales y del hombre, ciencias de la naturaleza, lingüístico, técnico-administrativo y técnico-industrial). La obtención del título de Bachiller Superior exigía la superación de una «prueba de madurez de carácter general y homologada para todo el Estado español» -una especie de reválida-. La superación de la prueba constituía requisito necesario para el acceso a la universidad y, también, para el acceso a los «módulos profesionales» de formación profesional.

Si la estructura de la reforma experimental presenta una gran semejanza con la propuesta de reforma de las enseñanzas medias de 1981 en cuanto a la organización en dos ciclos y a la duración de los mismos, el análisis de su contenido revela diferencias significativas con aquel modelo, diferencias que suponen un acercamiento importante a la naturaleza y los fines que la LOGSE atribuirá finalmente a la educación secundaria. El primer ciclo presentaba contenidos comunes para todos los alumnos. Aparte de la gran flexibilidad de la propuesta que permitía al profesorado seleccionar y organizar los contenidos con el fin de lograr una educación adaptada a las necesidades de los alumnos, el único elemento diferenciador en el plan de estudios lo constituían las «horas de libre disposición» (4 horas por semana cada curso sobre un total de 30 horas de trabajo semanal) que cada centro podía utilizar para introducir variantes en el plan de estudios general. Así, lejos de la propuesta que se apuntaba en 1981 (una etapa obligatoria, pero con recorridos diferentes que prefiguren destinos divergentes para alumnos con distintas capacidades académicas estimadas), la reforma experimental de 1983 apostaba por un plan de estudio común que intentaba traducir a objetivos escolares los conocimientos, las actitudes y las habilidades necesarias a todo ciudadano para desenvolverse en una sociedad compleja. Entre los contenidos del plan de estudio destaca la preocupación de los responsables de la experiencia por una educación para la libertad y la solidaridad a través de la práctica escolar, patente en aspectos como la introducción de una materia denominada «educación para la convivencia» o la inclusión en los documentos de trabajo de un capítulo dedicado a «experiencias en el funcionamiento de los centros», encaminados a fomentar el trabajo en equipo, el cumplimiento de los deberes sociales, la convivencia democrática, la inserción en la sociedad y la orientación profesional.

Hay otro aspecto que la reforma experimental definió con claridad y que la LOGSE incorporó con carácter definitivo en términos similares a los propuestos en aquella. Se trata de la inserción de la formación profesional en el esquema de la educación secundaria y de la convivencia de la formación general y la formación para el trabajo en esa etapa educativa. En otras palabras, la superación de la dicotomía formación académica-formación práctica. En la aplicación de la ley general de Educación, la formación profesional constituía una vía paralela a la formación general –el BUP y el COU–, destinada a los alumnos que no tenían la titulación requerida para acceder a esos estudios (el Graduado Escolar) o que habían renunciado por algún otro motivo a seguirlos. Por eso, la E.P. trataba de aportarles, al mismo tiempo, un complemento educativo y una cualificación profesional. De igual forma, el BUP debía incorporar, a través de

las EATPs, un elemento de iniciación profesional; algo que, como se ha indicado, resultó un empeño fallido. La reforma experimental, sin embargo, al igual que la LOGSE, introducía en las etapas de la educación secundaria, y para todos los alumnos, ciertos elementos de una formación profesional de base (fundamentalmente la tecnología), mientras que reservaba a la formación profesional específica una finalidad exclusivamente laboral, situándola, precisamente por eso, como remate de cada una de las etapas en las que se divide la educación secundaria general. Después de la enseñanza obligatoria vendría la F.P. ocupacional en la reforma experimental o los ciclos formativos de grado medio en la LOGSE, y después del bachillerato los módulos profesionales en la reforma experimental o los ciclos formativos de grado superior en la LOGSE.

Esta ordenación, que hoy parece lógica y razonable, y que fue adoptada por todas las administraciones educativas, resultó en su día bastante polémica. En efecto, a pesar de las elevadísimas tasas de abandono y fracaso en la formación profesional de primer grado, que el Ministerio de Educación en el libro *Las Enseñanzas Medias en España* cuantificaba en un 60% de cada promoción, la pervivencia de ese nivel educativo apenas era puesta en cuestión. El propio Ministerio de Educación, en la obra citada, al comparar la extensión y naturaleza de los estudios de formación profesional de primer grado con los de maestría industrial a los que había venido a sustituir, se hacía eco de la nostalgia de los profesores de prácticas por la pérdida de horas dedicadas a la vertiente técnico-práctica de la formación profesional y de su recelo por la amplitud del horario destinado a las áreas formativa común y de ciencias aplicadas, a las que se achacaba la responsabilidad por las altísimas tasas de fracaso escolar. La decisión de posponer cualquier formación profesional a los 16 años, que adoptó la reforma experimental, se vio apoyada y reforzada en el transcurso de la experimentación por un proceso de reflexión y debate que se extendió a no pocos centros de formación profesional. Es justo reconocer, en este punto, el dinamismo y el rigor que aportaron al debate los seminarios convocados por el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona en marzo de 1983, bajo el lema «Innovación tecnológica, cambios organizativos y formación», y en febrero de 1985 sobre «Innovación tecnológica, organización del trabajo e inserción profesional». Estas jornadas congregaron a expertos en organización de la producción como J.R. Figuera, a responsables del ámbito empresarial, a profesores y responsables de la ordenación de la formación profesional y a estudiosos de las relaciones del mundo del trabajo con la formación profesional como Javier Díaz Malledo, Jordi Planas, J. A. Blasco y tantos más.

Hay, finalmente, entre las aportaciones de la reforma experimental, una preocupación por la aplicación de métodos activos en el aula que pasará a tomar carta de naturaleza en la educación secundaria regulada por la LOGSE, aunque bajo una formulación técnica muy diferente. De hecho, el empleo de métodos activos constituía uno de los requisitos para los centros que solicitaran incorporarse a la experimentación. Tal exigencia se relaciona en la declaración de intenciones del libro *Hacia la Reforma. Documentos de trabajo* con el carácter de la enseñanza obligatoria y con los objetivos que le son propios, y pretendía ser

un factor de motivación para los alumnos escolarizados en la enseñanza obligatoria.

La evaluación externa de la experiencia se encomendó al Centro de Investigación y Documentación Educativa (CIDE), que tomó como referentes para el análisis seis variables: rendimientos respecto a los objetivos fijados, aptitudes, expectativas académico-profesionales, actitudes cívico-sociales, reacciones emocionales ante el estudio y variables didácticas, y se realizó sobre dos promociones de alumnos del primer ciclo. Las pruebas se aplicaron a los alumnos de la reforma y a grupos de contraste de BUP o de FP de características sociales y educativas similares. El informe final del CIDE, publicado en 1988 y 1990, (*Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias I y II*) revela algunos aspectos muy positivos de cara a la extensión de la escolaridad obligatoria, junto con aspectos que aconsejaban introducir alguna modificación. Entre los primeros destaca la reducción de las tasas de abandono, un mayor desarrollo de las actitudes cívico-sociales, sentimientos más positivos ante el estudio y una mayor satisfacción de los alumnos en relación con los profesores. En cuanto a los rendimientos, el informe detectó una apreciable mejora respecto a los obtenidos por los alumnos en la FP y unos resultados más matizados respecto a los obtenidos por los alumnos de BUP. Mientras los alumnos de la reforma experimental obtenían mejores resultados en la prueba de lengua castellana y ciencias sociales, los de BUP los registraban en lengua inglesa, y no se encontraron diferencias significativas en las restantes materias.

Se ha criticado la escasa conexión de la experimentación con la propuesta hecha, en 1987, por el mismo Ministerio de Educación que promovió la experiencia. Así lo ha señalado, por ejemplo, J. Carbonell (1989) al afirmar: «se desconoce el balance que hace el MEC de este proceso y, en cierta medida, da la impresión que ha optado por el borrón y cuenta nueva.» Esta parece ser, también, la opinión de A. Fierro (1994) que, si bien reconoce que «el proceso reformista arranca, en cierto modo, de la llamada Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias, puesta en marcha a partir de 1983 en un limitado número de centros», afirma que «la Reforma tiene su pistoletazo de salida cuando, en 1987, abre el MEC el primer debate público acerca de los aspectos más generales de una reforma educativa en profundidad» y desvincula totalmente ambas reformas. Sobre este punto es fácil constatar que las referencias a la reforma experimental en el «Proyecto para la reforma de la enseñanza» de 1987 son, ciertamente, escasas y que sus líneas programáticas en ningún momento se relacionan con resultados o cautelas aconsejados por la experiencia. No obstante, la influencia del modelo y del proceso experimental en la LOGSE ha sido más profundo de lo que parecen sugerir los autores citados. Por ello, y sin negar los avances importantísimos que la ley introduce, y a los que se hace mención más adelante, el análisis de la estructura y de los planes de estudio finalmente aprobados revela notables semejanzas entre ambos planteamientos que el lector atento tendrá ocasión de constatar. No podía ser de otra manera en un asunto como éste en el que las decisiones adoptadas «en la fase de proyecto», a que se refiere Fierro, están fuertemente condicionadas por los objetivos de política educativa,

los precedentes, los intereses y las expectativas que convergen en aquella decisión, que no distaban mucho de los que, algunos años antes, determinaron las opciones del proceso experimental.

El proyecto de reforma de 1987 y el Libro Blanco de 1989

En junio de 1987, el Ministerio de Educación y Ciencia retomó la estrategia de reforma «proyecto/debate/propuesta definitiva» e hizo público el *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza: propuesta para debate*. El proyecto se presentó en una reunión celebrada los días 20, 21 y 22 de mayo en Madrid (las actas de la reunión fueron publicadas en 1988 por el CIDE), lo que constituyó la convocatoria oficial para un debate que se extendería pronto a toda España. Dos años después, en 1989, se publicó el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, que matizaba la propuesta inicial a la vista de los debates. A partir de ese momento, la polémica se centrará en los aspectos estrictamente curriculares tomando como referencia el «Diseño Curricular Base» para los distintos niveles publicado por el MEC a lo largo de 1989 y 1990. Las consideraciones que se exponen a continuación se refieren a la propuesta formulada en el conjunto de las publicaciones citadas.

En lo que se refiere a la educación secundaria obligatoria, el proyecto mantiene la orientación comprensiva y se plantea como preocupación central el modo en que esa orientación comprensiva puede hacerse compatible con la diversidad de los alumnos. Los objetivos, que aparecen formulados en términos de capacidades, coinciden básicamente con los del primer ciclo de la reforma experimental. Como novedad se formulan objetivos asociados a la adquisición de determinados valores que antes no aparecían explícitos. Las áreas de conocimientos coinciden, también, con las de la reforma experimental, aunque las «horas de libre disposición del centro» se sustituyen por materias optativas y el área de «educación para la convivencia» se suprime para ser integrada en los «temas transversales» o contenidos formativos que impregnan en proporción variable todas las áreas del currículo.

La estructura de la etapa, en cambio, ofrece una novedad sustancial: el comienzo de la educación secundaria se anticipa a los 12 años. El modelo de centro de enseñanza secundaria se configura, por ello, como un centro para alumnos de 12 a 18 años, aunque no se excluye, para determinados casos, la posibilidad de centros 12-16. Esta decisión implica unos problemas de planificación formidables, puesto que afecta a la organización de toda la red de centros escolares (oferta de puestos escolares, transporte y plantillas de profesores) que estaba planteada desde la perspectiva de una enseñanza obligatoria hasta los 14 años. Pero, a cambio, resolvía uno de los escollos más graves que, desde el punto de vista pedagógico, plantea la extensión de la escolaridad hasta los 16 años: el paso de un tramo a otro dentro de la escolaridad obligatoria y la conexión entre ambos cuando, como venía ocurriendo en la reforma experimental, eran cursados en centros diferentes. Esta decisión satisfacía, también, una vieja demanda de los psicólogos piagetianos que consideran la etapa 12/16 más adecuada a los ritmos de desarrollo del pensamiento formal en los adolescentes.

La propuesta introdujo, además, un debate adicional sobre la ordenación de la educación secundaria en el que se invitaba a participar. La tesis que presentaba como más conveniente mantenía en los 16 años el final de la escolaridad obligatoria, y organizaba la educación secundaria en dos tramos 12/16 y 16/18. No obstante, ofrecía a la consideración de la sociedad otra alternativa en la que la escolaridad obligatoria terminaría a los 15 años, lo que permitiría dividir la secundaria en dos ciclos de tres años cada uno 12/15 y 15/18. En este último supuesto, el desfase entre el término de la enseñanza obligatoria y la edad legal para incorporarse al trabajo se resolvía estableciendo un 10º año de escolaridad para los alumnos que no siguieran estudios posteriores. En ambos casos, y a diferencia de lo que había ocurrido en los modelos anteriores, que mantenían el término «bachillerato» en ambos tramos, el proyecto que comentamos reservaba esta denominación para la etapa postobligatoria y designaba «enseñanza secundaria obligatoria» (ESO) al primer tramo de la enseñanza secundaria. Es posible que la elección de esta nomenclatura haya contribuido a polarizar el debate sobre la naturaleza y objetivos de la educación secundaria hacia una estéril polémica sobre la duración del «bachillerato».

En el Libro Blanco de 1989, la tesis 12/15 y 15/18 aparece definitivamente archivada. En el «Informe Síntesis» del debate, publicado por la dirección general de Renovación Pedagógica en 1988, el lector interesado podrá descubrir los apoyos recibidos por cada una de las opciones. Quizás sea útil señalar aquí, para entender mejor las posturas del profesorado ante los cambios producidos, que apoyaron la propuesta 12/16 los sectores sindicales, los Movimientos de Renovación Pedagógica, la patronal de centros de enseñanza y la Asociación Nacional de Editores de Libros de Enseñanza (ANELE), mientras que la opción 12/15 fue apoyada por la Asociación de Inspectores de Bachillerato, la Sociedad de Estudios Clásicos y los Claustros de Institutos («no muchos», subraya el redactor del informe).

La estructura propuesta en el Libro Blanco se completa, en lo que a la educación secundaria se refiere, con un modelo de bachillerato (16/18) reducido a tres modalidades fundamentales (a las que podrían añadirse una modalidad artística y otra musical), frente a las seis de la reforma experimental, y con la división de la formación profesional específica en los dos niveles de los que se ha hablado ya: los módulos profesionales de nivel 2 y de nivel 3 (siguiendo la terminología experimental) a los que pueden acceder los alumnos que hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria y, el de Bachiller, respectivamente. Al mismo tiempo, el Libro Blanco se extendía a describir los componentes de la formación profesional de base incorporados a la educación secundaria general.

Pero, sin duda, los avances y modificaciones que han despertado mayores expectativas, resistencias y polémicas tienen que ver con el modelo curricular adoptado. Para empezar, conviene señalar que desde el Proyecto de reforma de 1987, el término «currículo» se incorpora al debate pedagógico como alternativa a los de plan de estudio y programa, empleados habitualmente en la enseñanza secundaria con una significación más amplia que el conjunto de materias

o la relación de contenidos de cada una. La LOGSE (art. 4º, 1) definirá el currículo como «el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente». Con bastantes reticencias por parte del profesorado de este nivel, se abrió camino a una serie de términos que adquirirán carta de naturaleza en las normas legales y en la práctica escolar: el «diseño curricular base» como propuesta inicial sometida a la discusión pública, el «proyecto curricular» que los centros tendrán que elaborar, los «materiales curriculares» como alternativa a los libros de texto... Más allá de la renovación en la terminología, el proyecto citado y el posterior diseño curricular base (DCB) sometido a debate y, definitivamente, la LOGSE introducen una serie de novedades importantísimas. El currículo se presenta como un proyecto abierto que, a partir de los enunciados generales que contienen los contenidos básicos para todos los alumnos, se concreta en sucesivos niveles de decisión que culminan en los proyectos curriculares de etapa. Los proyectos curriculares, sobre todo en la etapa de educación secundaria obligatoria, permiten realizar «adaptaciones curriculares» mediante las cuales «el currículo ordinario programado para un grupo de clase se adaptará a las necesidades educativas de cada estudiante», sobre todo «en el segundo ciclo (14-16), donde la diversidad de intereses es muy marcada» (Proyecto para la reforma de la enseñanza, 1987).

Esta opción por un currículo abierto y descentralizado coincide con las tendencias actuales en la política curricular. Lewy (1992), en un trabajo para el Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO, ha descrito con claridad y rigor las ventajas y los riesgos que suelen asociarse a la elaboración de los programas escolares por la administración central o por las propias escuelas, y ha concluido la conveniencia de armonizar ambos polos de referencia. En esta línea de trabajo, la propuesta curricular de la LOGSE en general, y en mayor grado la referida a la enseñanza obligatoria, busca un equilibrio entre un programa nacional, los «mínimos» (real decreto 1007/1991, de 14 de junio), y una adaptación de ese programa a las necesidades concretas de los centros a través de los proyectos curriculares. Las atribuciones de los centros sobre el currículo se centran sobre todo en la distribución de los contenidos del área a lo largo de los cursos, en la adaptación de esos contenidos a las capacidades y necesidades de los alumnos y en la elección y elaboración de materias optativas. En cambio, los centros deben respetar la distribución de áreas por ciclos y cursos, así como el horario semanal que las diferentes administraciones educativas les asignan.

2. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA LOGSE

El proceso de renovación de la educación secundaria que analizamos se cierra el 3 de octubre de 1990, fecha en que se promulgó la ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo. A partir de ese momento se iniciaba otra etapa diferente, probablemente mucho más compleja, la de aplicación de la ley.

En lo que a la educación secundaria se refiere, la ley establece las etapas que ya conocemos desde la fase de discusión: la educación secundaria obligatoria que comprende cuatro cursos académicos organizados en dos ciclos 12-14 y 14-16, el bachillerato de dos años de duración, con cuatro modalidades «como mínimo» que son las de artes, ciencias de la naturaleza y de la salud, humanidades y ciencias sociales, tecnología. Además, la ley incluye en la educación secundaria a la formación profesional específica de grado medio. En las páginas que siguen se pasa revista a los rasgos curriculares y organizativos más destacados de cada etapa.

La educación secundaria obligatoria

Si todo discurre conforme a lo previsto en el calendario de aplicación de la LOGSE, en el año 2000 el 100% de los adolescentes de 12 a 16 años se encontrarán escolarizados en esta etapa educativa. En muchos aspectos de su formación, las aportaciones que recibirán en estos años en los centros de educación secundaria constituirán el único bagaje con el que habrán de hacer frente a una vida compleja y en rápida transformación. En la ESO se perfilará su futuro académico y profesional, y los hábitos de conducta que hayan desarrollado en los institutos se convertirán en pautas de comportamiento en su vida social. Así, el currículo de la ESO se convierte en el «pasaporte para la vida», por utilizar el concepto acuñado por la Comisión sobre la Educación para el Siglo XXI convocada por la UNESCO (1996) y presidida por J. Delors. La descripción de sus rasgos más significativos permitirá apreciar qué es lo que el legislador ha considerado imprescindible para afrontar la vida.

Los objetivos

El artículo 19 de la LOGSE enumera las capacidades que deben alcanzar los alumnos en la educación secundaria obligatoria, y el real decreto 1007/1991, de 14 de junio, que establece los contenidos mínimos para toda España, determina los objetivos a través de los cuales conseguirán esas capacidades. Ambas normas reflejan, en el lenguaje administrativo propio de las disposiciones legislativas, el perfil educativo que la ESO busca para los adolescentes que la cursen. Un análisis detallado de los mismos nos permitirá dibujar los rasgos distintivos esenciales de aquel perfil en los dos aspectos básicos que lo componen: el desarrollo de la personalidad de los alumnos y su inserción en la sociedad. El primer aspecto incluye el conocimiento del propio cuerpo y la manera en que determinados actos y decisiones influyen en la salud, así como el conocimiento del propio carácter y de las posibilidades personales. Incluye también la autonomía del pensamiento, es decir, la capacidad de obtener y seleccionar información, de identificar y resolver problemas, de construirse un sistema de creencias y valores a partir de los valores básicos de nuestra sociedad, de estimar, en fin, el esfuerzo y la superación de dificultades. En la formación de la persona, adquiere una relevancia especial la capacidad de comunicación a través de las lenguas (la española, la propia de la comunidad y una extranjera) y de los códigos artísticos, científicos y técnicos comúnmente empleados. La inserción en la socie-

dad se apoya en el conocimiento y comprensión de los mecanismos que rigen el funcionamiento del medio físico y de la sociedad, de las creencias y valores, de los derechos y deberes de los ciudadanos y, finalmente, del desarrollo científico y tecnológico. Más allá del conocimiento de los mecanismos y fenómenos citados, los objetivos se extienden a la valoración, respeto y conservación de los bienes naturales y culturales y a la participación en la vida social desde hábitos de solidaridad y respeto a la igualdad.

Como puede apreciarse por el tipo de objetivos que la ESO propone para los adolescentes, esta etapa no constituye un «bachillerato para todos» sino una propuesta de formación que capacite a los jóvenes para hacer frente a las múltiples exigencias que les planteará el futuro. Un recorrido por las áreas que integran el currículo permitiría detectar los objetivos concretos a los que se ha traducido en cada caso el listado de objetivos descrito.

Los contenidos

El perfil educativo que se pretende condiciona una selección de contenidos polivalente, no academicista, que incluye áreas de conocimiento tradicionales, pero también contenidos hasta ahora ajenos a la educación general, como la tecnología, o escasamente representados en ella, como las artes plásticas o la música, y, en fin, contenidos de ámbitos que no se corresponden estrictamente con áreas o disciplinas al uso, pero que un ciudadano medio debe conocer, como los que constituyen los llamados temas transversales (educación ambiental, educación para la salud, educación sexual, etc.). Como ha señalado Coll (1992), en las propuestas curriculares de la reforma el término contenidos se utiliza en una acepción mucho más amplia de lo que es habitual en las discusiones pedagógicas. Se trata de «una selección de formas o saberes culturales en un sentido muy próximo al que se da a esta expresión en la antropología cultural: conceptos, explicaciones, razonamientos, habilidades, lenguajes, valores, creencias, sentimientos, actitudes, intereses, etc.» Pero una selección «cuya asimilación es considerada esencial para que se produzca un desarrollo y una socialización adecuados de los alumnos en el marco de la sociedad a la que pertenecen.»

Esos contenidos se presentan asociados en áreas de conocimientos, fórmula que permite una transición paulatina desde los contenidos más globales de la educación primaria a las disciplinas específicas del bachillerato. Además, en coherencia, también, con aquel perfil educativo, los contenidos de las diferentes áreas se extienden a los tradicionales «conceptos» (ámbito cognoscitivo), a los «procedimientos» o habilidades y formas de hacer propios de cada área y, finalmente, a las «actitudes» y «valores» vinculados a esas áreas.

La relación de áreas de conocimientos ofrece tres grupos diferentes entre los que se guarda, a la hora de confeccionar los horarios, un cierto equilibrio. El primer grupo está integrado por las áreas de contenido humanístico y lingüístico: lengua y literatura españolas, lengua oficial y literatura de la comunidad autónoma, idioma extranjero (I) obligatorio (más el 2º idioma extranjero y la cultura clásica que tienen rango de materias optativas de oferta obligada para los centros), ciencias sociales: geografía e historia y ética. El segundo, por áreas

del ámbito científico y tecnológico: matemáticas, ciencias de la naturaleza y tecnología. En el tercer grupo figuran las áreas de educación plástica y visual, música y educación física. La religión tiene carácter voluntario para los alumnos, aunque todos los centros tienen la obligación de ofrecerla. En cuanto a la obligatoriedad u optatividad de las áreas, las administraciones educativas suelen atribuir carácter obligatorio a las áreas antes señaladas, si bien en el último año de la etapa, el cuarto, se abre la posibilidad de optar entre dos versiones de las matemáticas, que se imparten a dos niveles diferentes, y entre algunas de las señaladas como obligatorias. Así, el real decreto 894/1995, de 2 de junio, por el que se modifica y amplía el 1007/1991 antes citado, prevé que en el cuarto curso los alumnos elijan dos de las siguientes cinco áreas: ciencias de la naturaleza (biología y geología), física y química, educación plástica y visual, música, tecnología. De esa manera, y sumada la posibilidad de elegir dos materias optativas, nos encontramos con un último curso de la escolaridad obligatoria en el que los alumnos pueden decidir sobre un 50% del currículo.

La diversificación del currículo

La elección entre áreas de contenidos y materias optativas no agota las posibilidades de diversificación del currículo de la educación secundaria obligatoria. El artículo 23 de la LOGSE ha previsto que los centros puedan organizar, para los alumnos mayores de 16 años, «diversificaciones del currículo» que les permitan alcanzar los objetivos de la etapa «con una metodología específica, a través de contenidos e incluso de áreas diferentes a las establecidas con carácter general». El real decreto 1007/1991 concreta más los rasgos de los programas de diversificación. Los programas podrán establecerse por los equipos educativos, previa evaluación psicopedagógica, oídos los alumnos y sus padres, previo informe de la inspección educativa, y deberán incluir, al menos, tres áreas del currículo básico y, en todo caso, incorporarán elementos formativos de los ámbitos lingüístico-social y científico-tecnológico. Sobre estas bases, cada administración educativa ha fijado las condiciones de acceso, duración, organización y evaluación de los programas. En los repertorios legislativos que se incluyen en este libro, el lector podrá encontrar normas específicas dictadas por diferentes administraciones que le permitirán formarse una idea exacta sobre los pormenores de estas actividades en lo que a número de alumnos por grupo, horario y evaluación de las mismas se refiere.

Evaluación y orientación

La LOGSE (art.22) define la evaluación en esta etapa como «continua» e «integradora». El desarrollo legislativo posterior concreta esa definición y articula un sistema de evaluación adecuado a su carácter obligatorio, que se extiende a los aprendizajes de los alumnos, a los procesos de enseñanza y a la propia práctica docente. Entre esas normas conviene fijar la atención en dos que son de aplicación en todo el territorio nacional. Se trata del real decreto 1007/1991, de 14 de junio, repetidas veces citado, y de la orden ministerial de 30 de octubre de 1992. El primero fija como referentes del proceso de evaluación los

objetivos educativos de la etapa y los criterios de evaluación del currículo, asigna al «conjunto de profesores» de cada grupo de alumnos la responsabilidad de evaluar e indica que es al final del primer ciclo, y al término de cada uno de los cursos del segundo ciclo, cuando se decide sobre la promoción de los alumnos. Al mismo tiempo, establece un principio muy importante: que el conjunto de profesores podrá decidir la promoción de curso, o la propuesta de titulación, a un alumno que haya alcanzado los objetivos «aun cuando no haya sido evaluado positivamente en todas las áreas», lo que propicia una reflexión colegiada acerca de cada alumno y evita la aplicación de criterios rígidos y uniformes. Finalmente, limita la repetición de curso a una sola vez, que excepcionalmente podrá ampliarse a otra. La orden de 30 de octubre de 1992, por su parte, regula, junto a los documentos en los que deberán reflejarse las observaciones pertinentes y los resultados de la evaluación, dos aspectos formales muy significativos: la terminología a través de la cual han de expresarse los resultados (insuficiente, suficiente, bien, notable, sobresaliente) y la supresión de la convocatoria de septiembre.

La evaluación en la educación secundaria obligatoria adquiere así una configuración peculiar, distinta de la que es propia de la educación primaria, pero sobre todo, de la establecida para el bachillerato. Es importante subrayar esta diferencia porque en muchos casos el mismo profesor atiende a grupos de alumnos de ambos niveles y corre el peligro de aplicar criterios y métodos de evaluación similares en dos tramos de escolaridad que tienen finalidades diferentes. Así, la evaluación en la ESO tiene unos referentes menos rígidos y más difíciles de precisar, objetivos de etapa, un método de decisión colegiado, y un carácter más individualizado, que la convierten en una operación delicada y compleja en la que diagnóstico y tratamiento son elementos inseparables.

Íntimamente ligada a la evaluación, la orientación tiene en la ESO un papel esencial. Esta etapa escolar ha sido definida, en ocasiones, con la metáfora del guardaagujas. De la misma manera que el guardaagujas dirige a los trenes que salen de la estación hacia sus destinos, la ESO tiene la responsabilidad de dirigir a cada alumno hacia su destino adecuado. Con frecuencia, la orientación escolar de los alumnos se venía haciendo, en los últimos cursos de la escolaridad obligatoria, a través del fracaso escolar. Quizás para terminar con esa práctica, la LOGSE ha previsto que todos los alumnos reciban «una orientación sobre el futuro académico y profesional» al término de la ESO. La creación de departamentos de orientación en los institutos, y la atribución de medios apropiados a los mismos puede contribuir a que este consejo, todavía poco desarrollado desde el punto de vista normativo, se convierta en un instrumento valioso de orientación a los alumnos.

Los materiales curriculares

Hemos aludido ya al carácter abierto del currículo y a la responsabilidad de los centros para redondearlo y cerrarlo. Pues bien, esa misma libertad para interpretar y desarrollar el currículo se extiende a las editoriales que elaboran libros de texto, «materiales curriculares» en la nueva terminología, para los

alumnos. Tan denostados como imprescindibles, los materiales curriculares constituyen un apoyo inestimable para el profesor y un elemento que aporta seguridad a los alumnos y a sus familias. Así, la selección de los materiales se convierte en una decisión importantísima para el profesorado. Además, las normas sobre el particular suelen prescribir períodos más o menos largos de vigencia de los materiales, una vez adoptados, lo que aconseja proceder con tiento a la hora de elegir. Ocurre también que las normas de supervisión y autorización de estos materiales han evolucionado hacia fórmulas más flexibles y menos reglamentistas, todo lo cual contribuye a que el mercado ofrezca una enorme variedad de productos entre los que el profesor ha de seleccionar los que se adapten mejor a sus necesidades. A este respecto, señala Lewy (1992), que si la selección puede considerarse una operación menos dificultosa que la elaboración de materiales nuevos, no deben desestimarse las competencias necesarias para hacer una buena elección. Para ayudar al profesorado en esta tarea, el MEC ha editado un folleto *Pautas para la valoración de materiales curriculares* del que son autores Zabala y Parcedisa (1995).

Entre los muchos aspectos que se sugieren como criterios de selección, el profesor de secundaria obligatoria ha de tener en cuenta de manera prioritaria la abundancia y la pertinencia de las actividades de diversificación incluidas en los diferentes materiales. La presencia de actividades de profundización destinadas a alumnos deseosos de abundar en algunos temas y, al mismo tiempo, la inclusión de actividades de recuperación que versen sobre los conocimientos previos necesarios, o que analicen en detalle los elementos fundamentales de un problema, constituirán ayudas importantes para atender a una población escolar diversa.

Los centros de educación secundaria

La aplicación del currículo de ESO plantea algunas necesidades específicas no contempladas en los modelos de centro de EGB o BUP en los que deberá impartirse en la mayor parte de los casos y exige algunas transformaciones en la red de centros existente. Es posible que la política de implantación anticipada de esta etapa, que han adoptado la mayor parte de las administraciones educativas, haya perseguido, entre otros fines, disponer de tiempo y de recursos presupuestarios para hacer frente a esa transformación. A lo largo de estos últimos años, las administraciones han tenido la oportunidad de adaptar los centros que anticipaban la ESO a las nuevas exigencias de manera progresiva. En el plano legislativo esos requisitos quedaron plasmados en el real decreto 1004/1991, de 14 de junio, que estableció los requisitos mínimos de los centros en cuanto a espacios, número máximo de alumnos por aula (30 en la ESO, y 35 en bachillerato) y titulación del profesorado. La relación de espacios necesarios, aparte del número de aulas precisas para acoger a los grupos de alumnos, a razón de un metro y medio cuadrado por alumno, incluye lugares específicos destinados a aula-taller, música, informática, plástica, laboratorio de ciencias experimentales, biblioteca, gimnasio y despacho para actividades de orientación. Esa misma norma, precisa los espacios adicionales para los centros que impartan también bachillerato, en función de las modalidades que ofrezcan.

El bachillerato

Si la educación secundaria obligatoria está destinada al 100% de los alumnos de de 12 a 16 años, el bachillerato se abrirá progresivamente a porcentajes cada vez mayores de alumnos de 16 a 18 años. Así viene ocurriendo, al menos, en todos los países que han prolongado la duración de la etapa anterior hasta los 16 años. Esta circunstancia influye poderosamente en la ordenación de esta etapa educativa. El artículo 25 de la LOGSE asigna al bachillerato tres funciones: proporcionar a los alumnos una madurez intelectual y humana, proporcionarles los conocimientos y habilidades que les permitan desempeñar sus funciones sociales con responsabilidad y competencia y, finalmente, capacitarles para acceder a la formación profesional de grado superior y a los estudios universitarios.

Las funciones que trata de desempeñar el bachillerato se traducen a una serie de objetivos y capacidades que la LOGSE, en su artículo 26 y el real decreto 1178/1992, de 2 de octubre, en su artículo 2º, formulan de manera idéntica. Las capacidades dibujan el retrato de una persona que ha consolidado una madurez personal, social y moral que le permitirá actuar de forma responsable y autónoma y participar en su entorno social: una persona que domina la lengua castellana y la lengua de su comunidad autónoma, y que es capaz de expresarse con fluidez en un idioma extranjero; una persona capaz de analizar y valorar críticamente las realidades del mundo contemporáneo, familiarizada con el método científico, sensible a las artes y a la literatura, y que practica la educación física y el deporte para favorecer su desarrollo personal; una persona, en fin, que domina los conocimientos científicos y las habilidades básicas en el campo del saber propio de la modalidad de bachillerato elegida. La mayor parte de estas capacidades no suponen sino una progresión respecto a los mismos objetivos de la etapa precedente. Por ello, la continuidad entre la ESO y el bachillerato es un requisito indispensable para alcanzar en el grado esperado las capacidades que acabamos de citar.

La estructura del bachillerato y los contenidos de las materias en él incluidas son el cauce arbitrado para llegar a las capacidades enumeradas. Todos los alumnos deberán cursar algunas materias comunes de carácter obligatorio. Estas materias son, aparte la religión que está presente con carácter voluntario igual que en las demás etapas del sistema educativo, lengua y literatura castellana y de la comunidad autónoma, filosofía, historia de España, lengua extranjera y educación física. Además, tendrán que cursar, a lo largo de los dos años de bachillerato, seis materias específicas de alguna de las modalidades antes enumeradas (artes, ciencias de la naturaleza y de la salud, humanidades y ciencias sociales, tecnología). Finalmente, deberán completar el currículo con tres materias optativas de las que ofrezca cada centro, conforme a las directrices de la Administración educativa. No existe, en la mayoría de los casos, una correspondencia exacta entre un determinado objetivo y una materia programada para alcanzarlo, por lo que el conjunto de capacidades debe constituir referencia obligada a la hora de programar las enseñanzas. No obstante, sorprende la ausencia de una materia de contenido científico entre las que tienen carácter

obligatorio y, contra la opinión extendida de que el bachillerato adolece de un déficit de humanidades, cabe preguntarse si la comprensión de los elementos del método científico y la madurez personal que se propugna podrán alcanzarse con las limitación señalada. En todo caso, en la articulación definitiva del currículo, los centros podrán disponer las piezas necesarias para cubrir todos los objetivos propuestos.

La evaluación se rige, en parte, por principios similares a los descritos para la ESO. Así, según el real decreto 1178/1992, de 2 de octubre, los profesores tomarán como referencia los objetivos educativos y los criterios de evaluación establecidos en el currículo y, aunque la evaluación se realizará por materias, deberán considerar, al formular su juicio, el conjunto de las materias y la madurez académica alcanzada por los alumnos y sus posibilidades de progreso en estudios posteriores. Asimismo, evaluarán tanto los aprendizajes de los alumnos como los procesos de enseñanza y su propia práctica docente. Y, sin embargo, la evaluación en bachillerato presenta algunos rasgos más rígidos que los profesores en su tarea de evaluadores habrán de armonizar con los antes apuntados. La propia LOGSE, en su artículo 29, señala que para obtener el título de Bachiller será necesaria la evaluación positiva en todas las materias. El real decreto 1178/1992 concreta más. A partir del principio de que la evaluación del aprendizaje se realizará por materias, señala que para poder cursar el segundo año será preciso haber sido calificado positivamente en todas las materias, con dos excepciones como máximo. Los que hayan suspendido más de dos materias deberán cursar de nuevo todas las materias de primero; en segundo, ese límite se eleva a tres materias. La orden de 30 de octubre de 1992 regula algunos aspectos formales muy significativos: la calificación de los alumnos se expresa en una escala numérica de 1 a 10 sin decimales y, a diferencia de lo que ocurre en la enseñanza obligatoria, se mantienen las pruebas extraordinarias de septiembre.

La LOGSE, en su artículo 29, determina la vinculación del bachillerato con los estudios universitarios y con la formación profesional de grado superior. El título de Bachiller faculta para acceder a los dos tipos de enseñanza, pero para el acceso a los estudios universitarios es preciso, además, superar una prueba que «junto con las calificaciones obtenidas en el Bachillerato valorará, con criterios objetivos, la madurez académica de los alumnos y los conocimientos adquiridos en él». La prueba de acceso se rige, con carácter provisional y transitorio, por la orden ministerial de 10 de diciembre de 1992. Esta orden trata de mantener la mayor coincidencia posible entre la prueba que han de realizar los alumnos de bachillerato y los de COU. Esta preocupación, comprensible desde el punto de vista de la igualdad de trato a los alumnos que compiten para acceder a los mismos estudios universitarios, se ha concretado en un tipo de prueba que puede distorsionar el bachillerato en su conjunto. La orden distribuye los estudios universitarios en cinco bloques diferentes y exige examinarse de determinadas materias para acceder a las carreras incluidas en ellos (matemáticas II y física en el bloque de carreras científico-técnicas, biología y geología en el de ciencias de la salud, latín II en el de humanidades, matemáticas aplicadas a las ciencias sociales II en el de ciencias sociales y dibujo artístico II e historia del

arte en el de artes). La prueba se circunscribe además a las materias obligatorias y de modalidad del segundo curso. Los condicionantes que esta organización impone a los alumnos a la hora de elegir sus opciones, junto a la presión que los resultados de estas pruebas ejercen sobre los profesores y los centros, pueden influir poderosamente en la configuración de las modalidades y en los criterios de valoración de los profesores sobre el conjunto de alumnos de bachillerato y no sólo sobre los que se hubieran propuesto acceder a la universidad, con el riesgo evidente de desnaturalización de la etapa.

La vinculación del bachillerato con la formación profesional se realiza a través de las diferentes modalidades y materias. Haber cursado determinadas materias de bachillerato se ha convertido en requisito previo para el acceso a los correspondientes ciclos formativos de grado superior. Pero es posible que esa preocupación minuciosa por relacionar estrechamente materias de bachillerato y ciclos formativos pueda plantear alguna distorsión. En efecto, el bachillerato tiene una funcionalidad dentro del sistema educativo porque proporciona a los jóvenes una madurez intelectual y unas capacidades que les habilitan para seguir estudios posteriores. Esa formación resulta de la asimilación del conjunto de objetivos y contenidos de la etapa y no de la presencia en el currículo de una materia determinada que se vincula con unos estudios concretos.

3. EL PROFESORADO DE LA NUEVA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Los requisitos que la LOGSE introduce para el profesorado de educación secundaria aparecen definidos en el artículo 24 y consisten en una formación académica de rango de licenciatura universitaria (ingenieros, licenciados o arquitectos), y una cualificación profesional, el título profesional de especialización didáctica: tanto énfasis pone la LOGSE en el rango de la titulación académica que se pide a los profesores de secundaria como en el reconocimiento y exigencia de una cualificación profesional para impartir docencia en este nivel educativo. La propia ley describe los rasgos básicos de esa cualificación: un curso de cualificación pedagógica, con una duración mínima de un año académico, que incluirá un período de prácticas docentes y que estará respaldada por la titulación correspondiente. En la enseñanza pública, la LOGSE crea el cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria al que atribuye la docencia de la etapa. Para determinadas materias prevé la colaboración de miembros del cuerpo de profesores técnicos de Formación Profesional.

La exigencia del título de licenciado para ser profesor de educación secundaria podía haber planteado no pocos problemas laborales, de planificación y de tipo pedagógico, si las administraciones educativas no hubieran adoptado determinadas cautelas y plazos en la exigencia de esa titulación. En efecto, la implantación de la ESO lleva aparejada la desaparición progresiva de la educación general básica (EGB), desaparición que habría supuesto la inactividad de los profesores de los últimos cursos de la EGB y la pérdida de la experiencia

acumulada por estos profesores en la educación de los adolescentes de 12 y 13 años. Para evitar estos problemas la LOGSE y el real decreto 1004/1991, de 14 de junio, garantizan el derecho de los maestros que se ocupaban de los cursos de EGB equivalentes al primer ciclo de la ESO a impartir las enseñanzas de las áreas de esta etapa, declaradas equivalentes a las que impartían en el ciclo superior de la EGB. Además, según la disposición transitoria cuarta de la LOGSE, durante los diez años siguientes a la promulgación de la ley, las plazas del primer ciclo de la ESO podrán ofrecerse a los funcionarios del cuerpo de Maestros.

Pero, si se ha conjurado el problema de un conflicto laboral con las medidas antes apuntadas, queda por resolver otro peligro que presenta rasgos mucho más complejos. Existe ya, en la enseñanza pública, un cuerpo de profesores de Enseñanza Secundaria y, existe, en la enseñanza privada, un colectivo de profesores que se ocupa de los mismos niveles de enseñanza. Sin embargo, dista de haberse consolidado una cultura específica, una forma de actuar, del profesor de enseñanza secundaria obligatoria. Si extraemos de las prescripciones curriculares los rasgos que debe reunir el profesor responsable de su ejecución, encontramos un conjunto de requerimientos que plantea retos formidables al profesor. Citaré, a continuación, los que me parecen más relevantes y que he enumerado en otra ocasión (De Blas, 1992). En primer lugar los que derivan de la descentralización y flexibilización del currículo, que ponen en manos del profesor una gran responsabilidad en el desarrollo del currículo, y afectan sobre todo a la capacidad de seleccionar y organizar los contenidos, a la necesidad de saber por qué se enseñan determinadas cosas y no otras, y a la de organizar y desarrollar, por cursos, unos contenidos que las prescripciones oficiales plantean para toda la etapa. Enseguida, los que se relacionan con la adaptación del currículo a las necesidades de los alumnos, lo que demanda del profesor un conocimiento cabal de los alumnos, de su entorno social y, sobre todo, una pedagogía diferenciada que permita proponer actividades y metas adecuadas a las capacidades de alumnos muy diferentes. En este mismo apartado, los que resultan de la ampliación y del enriquecimiento de los contenidos; profesores formados exclusivamente para «transmitir» conocimientos se ven ahora compelidos a «enseñar», también, procedimientos y actitudes. Finalmente, los retos derivados de la necesidad de trabajar en equipo. No pocas y muy importantes decisiones han de adoptarse por el conjunto de profesores del área (la programación de los contenidos), del grupo de alumnos (la evaluación colegiada) o de toda la etapa (proyecto curricular). El individualismo que constituye uno de los rasgos distintivos del profesor de bachillerato deberá dar paso a prácticas habituales de coordinación y cooperación.

Medidas arbitradas y previstas para responder a los retos

Para equipar al profesorado de secundaria con el bagaje que le permita afrontar con seguridad los retos enumerados, la administración educativa ha arbitrado dos tipos de medidas. Las primeras se refieren a la formación inicial y giran en torno al título profesional de especialización didáctica. Este título ha sido

regulado por el real decreto 1692/1995, de 20 de octubre. Las segundas tratan de promover el perfeccionamiento del profesorado en ejercicio y se articulan por las diferentes administraciones educativas a través de sus redes de centros de Profesores y Recursos y a través de convenios y fórmulas de colaboración con las universidades y otras instituciones. El título de especialización didáctica está llamado a «proporcionar al futuro profesorado de Educación Secundaria la formación psicopedagógica y didáctica inicial necesaria para acometer las tareas propias de la función docente de acuerdo con los principios y fines establecidos en la LOGSE» y, tal como indica el preámbulo del citado real decreto, busca «el mayor grado posible de integración entre la formación teórica y la formación práctica, entendida esta última como práctica profesional docente». Por eso, el curso de cualificación se vincula a las universidades y a los institutos de secundaria en los que se realizarán las prácticas bajo la supervisión de un tutor.

El perfeccionamiento del profesorado en ejercicio es objeto de una especial atención por parte de las administraciones educativas que elaboran y aplican sus planes de formación permanente, tal y como les ordena la LOGSE en su artículo 56. En los años de implantación anticipada, se han ensayado fórmulas diferentes de las que dan cuenta multitud de planes y memorias. Los problemas más complejos que las administraciones han debido afrontar tienen que ver con la búsqueda de formadores que reúnan la cualificación, la experiencia y el convencimiento necesarios, con la motivación de los profesores para participar en una tarea que constituye a la vez un derecho y una obligación, pero que suele presentarse como algo voluntario y, en fin, con la solución de los problemas organizativos que plantea la suplencia de los profesores que participan en las actividades de formación. La preocupación de las administraciones ha consistido en ligar las actividades de formación permanente con la carrera profesional. El Acuerdo de 20 de junio de 1991 entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las Organizaciones Sindicales, para los profesores funcionarios, se encuadra en este empeño al vincular la percepción de un suplemento retributivo cada seis años de ejercicio profesional (sexenios) a la participación en actividades de formación durante 100 horas como mínimo a lo largo del período.

De la dificultad de modificar hábitos de trabajo consagrados por el tiempo dan fe las resistencias y los temores que manifiestan los profesores respecto al riesgo de que la prolongación de la escolaridad obligatoria vaya a suponer una pérdida de «nivel» en el bachillerato. El problema radica en el cambio que supone pasar de una enseñanza reservada a las elites a una enseñanza destinada al 100% de los adolescentes de una cohorte de edad. Testimonios autorizados de países que vienen aplicando desde hace años una enseñanza comprensiva nos permitirán concretar la naturaleza y el alcance de esas dificultades. Warnock (1989) recoge las críticas formuladas por los inspectores del D.E.S. en 1987 a la formación inicial de los profesores ingleses de secundaria, sobre todo el fracaso en prepararlos para relacionar sus materias concretas con las necesidades de la clase y con el conjunto del currículo, así como la falta de atención a la diversidad de los alumnos. Más contundente es el informe confidencial que la

Inspección General francesa remitió en abril de 1992 al ministro de Educación sobre las prácticas pedagógicas en la clase de *sixième*. Los inspectores franceses encontraron carencias manifiestas en dos terceras partes de las 1.000 clases analizadas. Los cuatro fallos más inquietantes que detectaron en los profesores de este nivel eran: el escaso dominio de sus materias en lo que a sus objetivos, sus contenidos y sus métodos se refiere; en segundo término, la falta de proyecto pedagógico en la clase, lo que comporta un trabajo sin horizontes, al día; en tercer lugar, el que no se tiene en cuenta la heterogeneidad de la clase de sexto, por lo que más que como profesionales de una pedagogía diferenciada, los profesores actúan como asistentes sociales que ofrecen un apoyo afectivo; finalmente, el escaso lugar reservado al trabajo personal de los alumnos y el peso de la lección magistral (síntesis del informe en *Le Figaro* de 15 de junio de 1992, reportaje de Muriel Frat). En nuestra enseñanza secundaria algunas investigaciones han puesto en evidencia la existencia de problemas similares. Por ejemplo, el peso de la lección magistral, la escasa participación de los alumnos y el empleo de métodos tradicionales en la clase de lengua y de matemáticas de 1º de BUP, 1º de FP y, a pesar de la insistencia en los métodos activos, en el primer curso de la reforma experimental de las enseñanzas medias, lo que ha sido constatado en un trabajo de investigación efectuado a lo largo de 1987 por un equipo compuesto por M. Ros, M. Muñoz-Repiso, Méndez y Romero (1989).

En el informe sociológico de la Fundación Santa María sobre «El Profesorado en la España actual», González Blasco y González Anleo (1993) recogen una interesante observación sobre el asunto que nos ocupa. Los autores solicitaron a los profesores que valoraran diversas tareas en dos sentidos: la importancia que conceden a esa tarea y en qué medida se creían capacitados para ejercerla. Las seis tareas eran: «promocionar y seleccionar a los mejores estudiantes», «cualificar a los alumnos para estudios posteriores o para el trabajo», «transmitir saberes y valores de la sociedad», «capacitarlos para que seleccionen e integren informaciones procedentes de diversas fuentes», «preparar a los alumnos para que busquen sentido a las nuevas realidades y situaciones» e «impulsar su desarrollo y capacitación social y emocional». Pues bien, las consideradas como más importantes y necesarias hoy en día son las tres últimas, pero al mismo tiempo la distancia entre la importancia concedida a esas tareas y el sentimiento de poseer la capacitación para desempeñarlas es mayor que la existente en las consideradas menos importantes.

Las consideraciones hechas hasta aquí permiten concluir con una reflexión final. Los profesores de secundaria se encuentran ante un reto profesional considerable. Además de transmitir a adolescentes desigualmente capacitados y motivados aquellos conocimientos y valores que la sociedad considera imprescindibles para ellos, han de colaborar eficazmente en su educación, convirtiendo los centros de secundaria en lugares de entrenamiento en la práctica de la responsabilidad y de la convivencia. Independientemente de los incentivos acordados y de la conformidad de los profesores con esos incentivos, la dificultad y el esfuerzo que esta tarea les va exigir tendrá su principal recompensa en la mejora de su autoestima y en la consideración social del oficio docente. Para

hacer posible este propósito los profesores necesitan antes que nada, como señala M. Warnock (1989), tener fe y confianza en que esta enseñanza es posible y que ellos mismos son capaces de enseñar a cualquier alumno, y no sólo a los brillantes o aplicados.

CAPÍTULO IV

La organización de la educación en el Estado autonómico

Manuel de Puelles Benítez

El proceso constituyente que se realizó en las Cortes de las primeras elecciones libres efectuadas en 1977, fue uno de los más singulares que registra nuestra historia. Fue así porque no sólo tuvo que hacer frente a los problemas derivados del paso pacífico de una dictadura a un régimen democrático, con la gran complejidad que ello supuso, sino que también se enfrentó a un problema secular, el de la vertebración territorial del poder del Estado. Efectivamente, la Constitución de 1978 llevó a cabo una distribución horizontal del poder –la división clásica de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial–, como es propio de los sistemas democráticos, arrumbando al trastero la teoría organicista de la Dictadura –unidad de poder y división de funciones–. Pero *al mismo tiempo* diseñó una distribución vertical del poder, una distinta disposición del poder territorial del Estado mediante el reconocimiento de una nueva entidad política, la comunidad autónoma. Posiblemente tenga razón Pérez Díaz cuando indica que el hecho de que estos experimentos «hayan tenido lugar en el marco de una transición a la democracia, hace del caso español un caso límite» en el ámbito de la sociología política (1993: 236).

Este proceso de ordenación territorial del Estado no ha sido, ni sigue siendo, de fácil realización. Así, un autor tan calificado como García de Enterría ha podido ver en la construcción del Estado autonómico «el mayor reto con que se

ha encontrado nuestro Estado desde el fin del Antiguo Régimen» (1985: 375). En el mismo sentido, se ha dicho que la construcción del Estado autonómico es «una de las cuestiones más graves con las que este país se ha enfrentado desde 1812» (Ariño, 1982: 19). Sin duda, estamos, como diría Ortega, ante el tema de nuestro tiempo.

1. EL ESTADO AUTONÓMICO, UN RETO HISTÓRICO

La creación del Estado autonómico representa el segundo intento histórico de dar una respuesta constitucional al problema de la integración en la nación española de las diferentes regiones y nacionalidades existentes en su seno. Se trata de constituir un modelo político de convivencia que, partiendo de un solo Estado, asuma el carácter histórico, pluricultural y plurilingüístico de esa compleja entidad que se ha ido formando a lo largo de cinco siglos y que denominamos España. Ello explica que el Estado autonómico sea en cierto modo un híbrido, fruto del cruce entre el Estado regional y el Estado federal (Entrena Cuesta). En rigor, el Estado autonómico es algo más que el Estado regional, pero también algo menos que el Estado federal.

No se suele hacer demasiado énfasis en que la unidad política que forjaron los Reyes Católicos en el siglo XV fue una unión personal, bajo la cual los reinos de Castilla y de Aragón continuaron con sus propias instituciones de gobierno y con sus respectivos ordenamientos jurídicos. La unidad de la Monarquía de los Austrias, por otra parte, no impidió que durante los siglos XVI y XVII permaneciera la diversidad de los reinos hispánicos, a pesar de que se reforzó la tendencia hacia la centralización y la uniformidad políticas. Fue en el siglo XVIII, con la dinastía de los Borbones, cuando comienza a crecer el sentimiento integrador de la nacionalidad española, aunque también sea de este siglo la aparición de una mayor conciencia de lo que todavía es un sentimiento local o regional (el caso del País Vasco, con los estudios del jesuita Larramendi sobre la lengua vasca, es revelador).

España, como la mayoría de los demás países europeos, se encaminó desde 1812 por la senda de la centralización, hasta el punto que se ha podido decir que, a pesar de los múltiples cambios políticos del agitado siglo XIX y no menos convulso siglo XX, la centralización política y administrativa ha sido un *continuum* en el funcionamiento del Estado (Vandelli, 1982). Sin embargo, continúa diciendo Vandelli, no se ha subrayado lo suficiente la existencia de una tendencia descentralizadora que, casi desde los comienzos del Estado nacional, ha pugnado por corregir los efectos de la centralización y ha intentado, a veces, su superación y acabamiento. Así, desde el punto de vista municipal y provincial son constantes los embates del siglo XIX a favor de una descentralización local: 1823, 1836, 1854, 1870... Asimismo, se puede mencionar una larga lista de intentos dirigidos a la consolidación de circunscripciones supraprovinciales o regionales: proyecto Escosura de 1847, reforma Moret de 1884, proyecto Silvela de 1891, proyecto Maura de 1907, proyecto Canalejas de 1912 (básica-

mente incorporado al real decreto de 1913), proyecto Romanones de 1919, Estatuto de Calvo Sotelo de 1925 (este último más nominal que real). Finalmente, desde el punto de vista constitucional se pueden certificar dos intentos importantes: la ruptura que supuso la creación de 17 Estados regionales en 1873 –como fue el caso de la I República– y en 1931 la fórmula intermedia del "Estado integral", compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones (obviamente, como telón de fondo está presente la cuestión del foralismo vasco y, sobre todo, el problema catalán).

Es decir, le corresponde al siglo XIX constatar el fracaso de la burguesía liberal española en su empeño de construir el moderno Estado nacional. La pujanza del nacionalismo catalán al finalizar la centuria y los inicios del nacionalismo vasco son frutos ambos de la debilidad del nacionalismo español o, si se quiere, del escaso éxito de la burguesía nacional en la empresa unificadora que otras burguesías europeas realizaron sobre la base, también, de una diversidad histórica, cultural y lingüística muy acentuada (recuérdese que Francia tiene en ese siglo una gran pluralidad regional, lingüística y cultural, y que la idea jacobina de unificar el país llevando la lengua francesa hasta la última aldea se va a lograr precisamente mediante la instauración de un robusto sistema educativo nacional). Lo cierto es que la debilidad del Estado liberal español, escaso de recursos y con una hacienda crónicamente en quiebra, impidió, entre otras cosas, la implantación de un sistema educativo nacional que integrara los diversos sentimientos locales mediante una adecuada cohesión nacional.

Fracasado el proyecto regional de la II República, la implantación del Nuevo Estado, tanto en su primera fase totalitaria como en su período más largo de carácter autoritario o dictatorial, hizo de una rígida centralización y de una exorbitante uniformidad las bases de la vida nacional, lo que contribuyó en realidad a fortalecer los nacionalismos periféricos y a plantear como auténtico problema de Estado la cuestión de la convivencia bajo un mismo techo de sentimientos centrífugos de carácter nacionalista y, en menor medida, regionalista. La respuesta de la Constitución de 1978 ha sido la construcción de un espacio común –estatal– donde todos los pueblos de España acepten voluntariamente vivir juntos y donde todos se sientan unidos por un mismo proyecto político de ámbito nacional o supracomunitario.

2. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO AUTONÓMICO

El Estado autonómico español ha sido definido como «un Estado en el que existe una división del poder, tanto política como administrativamente, que se traduce básicamente en un concreto sistema de reparto competencial sobre las distintas materias entre el Estado central y los entes territoriales con autonomía política» (Barceló, 1991: 34-35). Esta concepción del Estado español fue tempranamente consagrada por el Tribunal Constitucional que, en su función de intérprete supremo de nuestra norma fundamental, señaló, ya en 1981, que la Constitución prefigura «una distribución vertical del poder público entre enti-

dades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito» (sentencia de 28 de julio de 1981).

Esta división vertical del poder, compleja de realizar en la práctica política pero sencilla de exponer, se concreta del siguiente modo: en aquellas materias que el constituyente ha querido establecer la uniformidad para todo el territorio nacional se otorga al Estado la competencia exclusiva –en sentido estricto, es decir, única y excluyente–; en aquellas otras en que el poder constituyente ha estimado necesario un mínimo de homogeneidad se reconoce al Estado la potestad de dictar normas básicas y a las comunidades autónomas las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución; finalmente, cuando se ha querido consagrar la heterogeneidad, las comunidades autónomas han recibido de la Constitución competencias exclusivas en el más riguroso sentido de esa expresión.

En general, podría decirse que, como es propio de los regímenes auténticamente descentralizados, lo más común es que el Estado promulgue normas básicas, planifique, coordine, pero no ejecute. Dicho de otro modo, «el modelo de distribución de competencias en nuestro sistema aparece dominado por las competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, quedando el número de competencias exclusivas de uno y de otras reducido a una serie concreta de materias que, en el caso del Estado, aparecen ligadas al concepto de soberanía» (Ministerio para las Administraciones Públicas -MAP-, 1993.I: 75-76). La educación es una de esas múltiples materias que han dado lugar a competencias compartidas.

Para completar esta somera exposición del Estado autonómico español, marco obligado para la organización del sistema educativo, podríamos decir que el Estado autonómico se caracteriza principalmente por dos rasgos básicos:

- a) el Estado autonómico surge de la voluntad constituyente de reconocer la autonomía de las nacionalidades y regiones que se formaron a lo largo de los siglos, es decir, no se establece «en España una nueva estructura [del Estado] por un puro acto de voluntad, sino que *se asume su historia*. Por eso, ‘reconoce’, y no constituye, a las regiones y nacionalidades por un acto de soberanía actual» (Sánchez Agesta, 1985: 387; la cursiva es del original);
- b) el Estado autonómico se fundamenta en tres pivotes cardinales: la unidad de la nación española, la autonomía de las regiones y nacionalidades que la integran, y la solidaridad entre todas ellas. El principio constituyente de la unidad nacional significa la negación del derecho a la autodeterminación; el principio de autonomía, la consagración de una redistribución territorial del poder que opera no como consecuencia de un pacto entre entidades preexistentes –por eso en rigor no cabe hablar aquí de Estado federal, aunque sí federalizante–, sino como consecuencia de un acto de soberanía y de reconocimiento del poder constituyente; finalmente, el principio de solidaridad aparece como un límite a las comuni-

dades autónomas, pero también como un objetivo a conseguir: la solidaridad no significa, por tanto, «la prevalencia pura y simple de los intereses unitarios», pues ello supondría la quiebra del principio de autonomía (Alonso, 1986.1: 379). Ahora bien, la articulación de los principios de unidad y autonomía exigen «una particular distribución de los poderes públicos y el establecimiento de un sistema de frenos y equilibrios», en el bien entendido que «tan capital es para la Constitución el mantenimiento a ultranza de la unidad como la consagración efectiva de la autonomía» (Muñoz Machado, 1982: 167); por otra parte, el principio de solidaridad, que apunta también a la lealtad y consiguiente cooperación entre los poderes públicos, está llamado a desempeñar un papel tan importante como los de unidad y autonomía: la solidaridad aparece en realidad como «el punto de equilibrio, ciertamente impreciso, difícil de concretar y preñado de tensiones, entre las tendencias centrípetas que la unidad comporta y las tendencias centrífugas a que puede conducir la autonomía» (Alonso, 1986.1: 379).

3. EL MODELO ESPAÑOL DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

El modelo español de organización de la educación está delimitado por la orientación política que preside la Constitución de 1978. En lo que concierne a la educación, la Constitución de 1978 imprime a la organización de la enseñanza dos características muy concretas: por una parte, marca los cauces institucionales por los que debe discurrir el sistema educativo; por otra parte, señala los fines generales que deben presidir en todo caso la articulación de este sistema, tal y como los enuncia el artículo 27 del texto constitucional. No nos toca ahora ocuparnos del complejo problema político de los fines del sistema educativo, sino de los cauces institucionales indicados, lo que equivale a decir que el sistema educativo se somete también a la división vertical del poder que caracteriza al Estado autonómico, es decir, la competencia sobre educación, como cualquier otra materia, se ajusta a las reglas de distribución comperencial previstas en la Constitución y en los estatutos de autonomía:

- a) materias que todas las comunidades autónomas pueden asumir (art. 48 de la Constitución -CE-). Es un *mínimum* comperencial;
- b) materias que la Constitución atribuye al Estado (art. 149.1., CE). Algunas de estas materias están ligadas al principio de soberanía: otras están asociadas al de unidad;
- c) materias del Estado que no siendo de soberanía pueden ser ejercidas por las comunidades autónomas en virtud expresa de sus propios estatutos –es el caso de las nacionalidades–, o por reforma estatutaria una vez transcurridos cinco años desde la aprobación de los estatutos.

Se puede decir, pues, que la determinación general de las competencias educativas que hayan de ejercer el Estado y las comunidades autónomas viene dada, como en las demás materias, por la Constitución, que, a su vez, remite a los

estatutos de autonomía en cuanto a su delimitación concreta (art. 47, CE). Del juego de ambas instituciones normativas resulta:

- a) que el Estado tiene una competencia genérica en educación como es la de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos fundamentales (art. 149.1.1, CE). Es un precepto importante que refuerza la figura del Estado garante, responsable de una igualdad básica en el ejercicio del derecho a la educación. Respalda, pues, la función compensatoria del Estado;
- b) que el Estado tiene asignado un bloque competencial específico, constituido por la regulación, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, de un lado, y, de otro, por las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución (art. 149.1.30ª, CE);
- c) que todos los estatutos de autonomía asignan al Estado una nueva competencia que es la alta inspección, encargada por los estatutos de supervisar y vigilar el cumplimiento de las leyes estatales en el territorio de las comunidades autónomas;
- d) que las comunidades autónomas pueden acceder a todas las competencias no asignadas específicamente al Estado si las reivindican en sus estatutos (como efectivamente ha sucedido). En este sentido, puede decirse que todas las comunidades autónomas han alcanzado o pueden alcanzar un grado notable de potestades legislativas y de ejecución;
- e) que en educación, como en alguna otra materia, el proceso de distribución competencial no está enteramente cerrado, ya que al remitirse expresamente los estatutos autonómicos a las leyes orgánicas de desarrollo del artículo 27, estas leyes se convierten en normas distributivas de competencia, que como tales integran el llamado «bloque de constitucionalidad».

4. EL PROCESO AUTONÓMICO EN EDUCACIÓN

¿Cuáles son, entonces, los rasgos del modelo autonómico de educación? Su delimitación fue obra del partido centrista que dirigió la transición en España, la Unión de Centro Democrático (U.C.D.). Como es sabido, la discusión de los primeros estatutos –vasco y catalán– fue larga y complicada, pero, en el ámbito de la educación, tuvo la virtud de consagrar una fórmula que después se generalizaría prácticamente a los demás estatutos autonómicos. La discusión fue dura porque al recibir el Estado el doble bloque competencial –títulos y normas básicas (art. 149.1.30ª, CE)–, quedaba un amplio campo residual para las comunidades autónomas. Ambas partes sabían que la educación es una materia de gran interés desde el punto de vista político y social; sabían también que todo lo que no fuera acotado expresamente por los estatutos revertiría a la competencia del Estado (art. 149.3, CE).

En esta materia, como en otras igualmente importantes, se manifestó la singular dinámica que preside la vida de los Estados descentralizados: el poder

central intentó extender su esfera de acción lo más posible, mientras que los poderes periféricos lucharon por asegurarse la mayor parcela de poder autorizada por la Constitución. Como en toda transacción política, ambas partes tuvieron que ceder en sus respectivas pretensiones: los representantes autonómicos aceptaron que la educación no fuera considerada como una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, sino como una competencia plena, es decir, obtuvieron un amplio reconocimiento de potestades de desarrollo legislativo y de ejecución en este campo; los representantes del Estado aceptaron la competencia plena de las comunidades autónomas a cambio de remitir el límite de ésta a las competencias educativas del Estado otorgadas por la Constitución.

La fórmula pactada suponía una cuasi total descentralización administrativa y una importante descentralización política, lo que permitiría, como efectivamente ocurrió, la adopción de políticas educativas diferentes a las del Gobierno de la nación, aunque siempre dentro del marco básico establecido por la Constitución. Por otra parte, la fórmula convenida, como ya fue indicado, se generalizó después a todos los estatutos de autonomía, lográndose en materia tan transcendental una homogeneidad básica en todo el territorio del Estado. La fórmula objeto del consenso, desprovista de los tecnicismos legales, fue, como es sabido, ésta: corresponde a la comunidad autónoma la regulación y la administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el marco de las competencias del Estado y bajo la supervisión de la alta inspección.

Establecida por la Constitución la competencia genérica del Estado de dictar normas básicas, y determinadas las competencias estatutarias de las comunidades autónomas, correspondía ahora completar el modelo especificando el área de actuación propia del Estado. En este sentido, debe decirse que los gobiernos de la U. C. D. demostraron gran preocupación y una fina sensibilidad para determinar el campo de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas. Más aún, puede decirse que el modelo final resultante fue obra suya, ratificada y precisada después por el propio Tribunal Constitucional. En efecto, la ley orgánica que aprobó el Estatuto de Centros Escolares (LOECE) estableció las competencias que «en todo caso y por su propia naturaleza corresponden al Estado», esto es, la ordenación general del sistema educativo, la regulación de los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la alta inspección. Todas las competencias no incluidas aquí, caían del lado de las potestades estatutarias de regulación y administración de las comunidades autónomas. Puede decirse que esta armazón competencial es el que, en lo esencial, permanece en la actualidad, habiéndose producido posteriormente algunos cambios que, sin duda, mejoran el sistema de relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas.

La política legislativa de la Administración socialista ha mantenido, como decíamos, los rasgos básicos del modelo competencial que diseñó la LOECE. Sobre este modelo han incidido tres leyes orgánicas: la de Reforma Universitaria de 1983 (LRU), la de regulación del Derecho a la Educación de 1985 (LODE)

y la de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE). Promulgadas todas ellas al amparo de la competencia del Estado para dictar normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, han tenido la virtud de enriquecer el juego competencial tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

Ciñéndonos ahora al ámbito escolar que nos ocupa, podemos decir que la LODE ha aportado una competencia más que puede tener una importancia grande en el futuro de este modelo autonómico: nos referimos a la programación general de la enseñanza, diseñada como una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. La LOGSE ha proseguido la misma política de desarrollo competencial con la particularidad de que determinados reglamentos de la ley que se estiman básicos, y por tanto competencia del Estado, serán realizados previo acuerdo, consulta o informe de las comunidades autónomas, según los casos.

5. ANÁLISIS DE LOS PACTOS AUTONÓMICOS DE 1992

Como es sabido, una de las características del proceso autonómico español ha sido su implantación gradual, tanto desde el punto de vista de la promulgación de los estatutos como de la realización de los correspondientes traspasos de bienes y servicios para el ejercicio efectivo de la competencia. Así, desde la perspectiva estatutaria, solamente dos comunidades, Cataluña y el País Vasco, vieron promulgados sus estatutos de autonomía en el año 1979, tres comunidades lo obtuvieron en 1981 –Asturias, Cantabria y Galicia–, seis en 1982 –Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, Navarra, Rioja y Valencia– y, finalmente, cuatro en 1983 –Baleares, Castilla y León, Extremadura y Madrid–. Anotemos ahora simplemente que la fecha de promulgación estatutaria es importante porque es el término a partir del cual corren los plazos para la ampliación de competencias.

Respecto de los traspasos de competencias recordemos que la Constitución establece diversas vías de acceso a la competencia, lo que consecuentemente implica distintos tiempos para los traspasos. Tales caminos son:

- a) vía inmediata para aquellas racionalidades históricas que en el pasado plebiscitaron proyectos de autonomía, como son los casos de Cataluña, Galicia y País Vasco (disposición transitoria segunda, CE);
- b) vía inmediata también para aquellas comunidades que alcancen la mayoría reforzada del artículo 151, como fue el caso de Andalucía, o la mayoría del órgano foral, como en el caso de Navarra;
- c) comunidades que no teniendo acceso a las vías citadas se benefician de una ley orgánica de transferencia competencial, como fue el caso de Canarias y Valencia, al amparo del artículo 150.2 de la Constitución;
- d) por último, las restantes comunidades que, aun teniendo similar techo competencial que las anteriores, al haber accedido a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución deberán esperar cinco años a par-

tir de la promulgación de sus estatutos, procediendo entonces a la modificación estatutaria y a la correspondiente ampliación de competencias (la Constitución reconoce, en principio, un mismo techo competencial para todas las comunidades, si bien deja a salvo las peculiaridades derivadas de lo que se ha llamado «el hecho diferencial», lo que se ha traducido en un tratamiento distinto a las comunidades históricas en aspectos sustantivos como la lengua, el derecho foral, el concierto económico o la policía autonómica, según los casos).

En los primeros años de la década de los ochenta, concretamente de 1980 a 1983, se realizaron sustancialmente los traspasos educativos a las nacionalidades históricas y a Andalucía, Canarias y Valencia (el proceso de esta primera fase de traspasos se completó con Navarra en 1990-1991). Al mismo tiempo corrían los plazos para las comunidades del artículo 143 que, al cumplirse los cinco años citados—las primeras en 1986 y las últimas en 1988—, comenzaron a solicitar el acceso a mayores competencias estatutarias.

El Gobierno hizo una primera declaración al respecto en el debate que sobre el Estado autonómico tuvo lugar en el Senado en diciembre de 1987. Posteriormente, reafirmó su voluntad de abrir este proceso de ampliación de competencias en el discurso de investidura celebrado en diciembre de 1989 y, finalmente, lo ratificó en el debate sobre el estado de la nación efectuado en marzo de 1991. Esta demora de más de cuatro años no debe explicarse sólo en función de la resistencia del poder central a abandonar parte del poder de decisión, lo que constituye, como sabemos, uno de los rasgos de los sistemas descentralizados, sino también porque ninguno de los diez estatutos de las comunidades del artículo 143 tenía un contenido homogéneo, lo que planteaba la posibilidad de una diversidad de opciones a la hora de ampliación de competencias, una excesiva heterogeneidad y la consiguiente dificultad para el funcionamiento del Estado autonómico. La solución vino dada por los dos partidos mayoritarios del espectro parlamentario que pactaron el proceso de ampliación competencial.

Los acuerdos autonómicos, firmados el 28 de febrero de 1992, parten de la consideración de que los años transcurridos desde los primeros traspasos han consolidado las instituciones autonómicas y han acumulado una experiencia sobre el funcionamiento del Estado autonómico que hace posible «impulsar el perfeccionamiento del modelo hacia un horizonte definitivo» (MAP, 1992: 20). De ahí que ambas partes acuerden dar satisfacción al deseo de las comunidades del artículo 143 y acepten ultimar la definición concreta del desarrollo del título VIII de la Constitución, afianzando así un funcionamiento integrado y estable del Estado autonómico.

En lo que concierne al ámbito educativo, los pactos del 92 generalizan a todas las comunidades autónomas la fórmula que ya conocemos y que existía, con uno u otro matiz, en buena parte de los estatutos de autonomía: «el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conforme al apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye

al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía» (MAP, 1992: 26). El procedimiento previsto para ello fueron las leyes orgánicas de transferencias (art. 150.2, CE) y, posteriormente, la reforma de los estatutos a fin de incorporar las competencias transferidas.

Las leyes orgánicas de transferencia competencial a estas comunidades se promulgaron en el mes de diciembre de 1992 y los estatutos de autonomía se modificaron en marzo de 1994, habiéndose producido en la actualidad prácticamente todos los traspasos de funciones y servicios, si bien en materia de educación los partidos políticos firmantes reconocieron «la necesidad de adecuar el calendario a los compromisos establecidos para implantar la reforma educativa aprobada por las Cortes Generales, los plazos en ella previstos, así como los específicos mecanismos de financiación completados para su realización» (MAP, 1992: 28-29). Según declaraciones ministeriales, los traspasos se producirán una vez que se haya generalizado la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria, esto es, teniendo en cuenta el nuevo calendario de aplicación de la reforma, los traspasos se realizarán a partir del curso académico 1996-1997 (salvo la transferencia de las universidades que se ha realizado a lo largo de los años 1994 a 1996).

6. LAS ADMINISTRACIONES EDUCATIVAS DEL ESTADO AUTÓNOMICO

Iniciado ya el curso académico 1996-1997, podemos decir que hemos entrado en una nueva fase del proceso autonómico, una fase que viene presidida por los pactos autonómicos de 1992. Es el momento, pues, de hacernos algunas preguntas al respecto.

¿Qué ha sucedido mientras tanto en el Ministerio de Educación y Ciencia, hoy de Educación y Cultura? El ministerio ha sido hasta el momento una organización híbrida: de un lado, ha seguido siendo un organismo gestor respecto de las comunidades que no accedieron a la plena competencia en la primera fase; de otro, ha asumido con dinamismo algunas funciones autonómicas, aunque ha descuidado otras; finalmente, ha acometido una profunda reforma del sistema educativo que ha traído inevitablemente una considerable carga de gestión.

Desde el punto de vista autonómico, el Ministerio de Educación y Ciencia ha ejercido con gran amplitud la competencia relativa a la ordenación general de la educación, sobre todo a partir de la reforma educativa de 1990; asimismo ha ejercido también la competencia sobre las enseñanzas mínimas, integradoras del currículo básico nacional; ha regulado la alta inspección, implantando estos servicios de control en cada una de las siete comunidades autónomas en pleno ejercicio de sus competencias; ha reglado, en fin, la materia relativa a los títulos académicos y profesionales, tanto del ámbito escolar como del universitario.

En cambio, la programación general de la enseñanza, calificada como competencia compartida en la disposición adicional primera, punto dos, de la LODE, no ha sido hasta el momento suficientemente ejercida. Por el momento, digamos solamente que la programación general de la enseñanza constituye, según el artículo 27 de la Constitución, una garantía del derecho a la educación y un cauce para la participación efectiva de todos los sectores afectados. A mi entender, la programación general de la enseñanza está llamada a desempeñar un papel principal en el nuevo mapa autonómico, tema éste sobre el que tendremos que volver.

¿Qué ha pasado entre tanto en las comunidades autónomas? Dicho de otro modo, ¿cómo han organizado la educación? Como es sabido, sólo seis comunidades autónomas asumieron sus competencias durante los años 1981 a 1983 (Navarra lo haría en 1990). En contra de lo que muchos pensaron, todas estas comunidades han sabido crear una administración educativa de nueva planta, si bien lo han hecho importando el modelo binario de la vieja tradición estatal (servicios centrales y periféricos).

Aunque las comunidades autónomas recibieron en los traspasos las direcciones provinciales del Ministerio de Educación y Ciencia, la rígida y firme centralización operada durante la segunda Dictadura hizo de los órganos periféricos del Estado servicios de pura ejecución, poco abastecidos de personal y con pocos recursos, lo que explica que las comunidades tuvieran que improvisar una administración educativa. Diez o quince años más tarde podemos decir que la organización de la educación en estas comunidades, a pesar de múltiples dificultades, ha funcionado razonablemente bien, lo que no significa que, en sus relaciones con las autoridades educativas del Estado, no se hayan producido tensiones ni se hayan generado conflictos de competencias, propios por otra parte de los modelos descentralizados.

Existiendo una administración central y unas administraciones autonómicas, situación que *mutatis mutandis* permanecerá en el futuro, ¿cuáles han sido los mecanismos de coordinación y de cooperación entre ambas? La pregunta es importante porque estamos probablemente ante la piedra de toque de todo el sistema autonómico. Veamos, por tanto, los instrumentos de coordinación y de cooperación que existen en el modelo español de descentralización educativa, que hasta el momento son sólo dos: la Conferencia de Consejeros de Educación y el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE).

La Conferencia de Educación

La Conferencia de Consejeros de Educación nace, como sabemos, en la ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE), agrupando a todos los consejeros de comunidades con plena competencia en ejercicio bajo la presidencia del ministro de Educación y Ciencia. La Conferencia de Educación se constituyó formalmente en 1986 y hasta el momento no existe ninguna norma que regule su funcionamiento. La frecuencia de sus reuniones viene dada por el programa de actuación que la propia Conferencia acuerda. Desde 1990 se ha reunido con relativa frecuencia para consensuar el proyecto de LOGSE y su desarrollo reglamentario. Desde 1989 se levanta acta de las sesiones.

Los acuerdos de la Conferencia de Educación carecen de fuerza jurídica de obligar, esto es, exigen de las autoridades estatales y autonómicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, el uso de poderes normativos y de ejecución para poner en prácticas las decisiones tomadas en la Conferencia. Las decisiones de la Conferencia se preparan en comisiones, constituidas de mutuo acuerdo entre la respectivas administraciones, central y autonómicas. Estas comisiones son auténticos órganos paritarios, integrados por representantes con categoría personal de director general o asimilado. Las comisiones constituidas muestran el ancho campo sobre el que se establece hoy la cooperación: Comisión de Personal, Comisión de Ordenación Académica, Comisión de Centros Escolares, Comisión de Programas Internacionales y Comisión de Estadística. Finalmente, las comisiones han utilizado en múltiples ocasiones grupos de trabajo *ad hoc*, de carácter mixto, en función de las materias que debían ser objeto de estudio. Estos grupos no suelen tener carácter permanente y desaparecen una vez que entregan a la comisión respectiva el estudio requerido.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE)

La LOGSE creó el INCE y le encomendó la evaluación general del sistema educativo, así como la evaluación de las distintas enseñanzas. Pero la evaluación es un instrumento que no debe ser impuesto, sino que por su propia naturaleza exige la participación, lo que sin duda explica que la ley orgánica dispusiera que, tanto en su organización como en su funcionamiento, el principio básico sería el de la participación de las administraciones autonómicas.

A diferencia de la Conferencia de Consejeros de Educación, el INCE sí ha tenido, y de modo temprano, una regulación. El real decreto 928/1993, de 18 de junio, estableció como órganos de gobierno los siguientes: la Conferencia de Educación, que ya conocemos; el Consejo Rector, de carácter paritario; el Comité Científico, integrado por personalidades de prestigio, y el Director, auténtico impulsor y animador del Instituto.

De todos los órganos señalados es la Conferencia la que se configura como máxima instancia decisoria, lo que significa que estamos ante un auténtico órgano de cooperación. Así lo atestiguan las funciones que el decreto orgánico citado asigna a la Conferencia de Educación: es ella quien acuerda las prioridades que presidirán la labor del Instituto, ella quien aprueba los planes de actuación, ella quien da su conformidad a los informes elaborados por el Instituto y ella quien toma los acuerdos en relación con la evaluación del sistema educativo. Le sigue, por orden de importancia, el Consejo Rector, compuesto por representantes del ministerio y de las comunidades autónomas, auténtico órgano operativo que eleva a la Conferencia los asuntos indicados, y el Director, órgano fundamentalmente de propuesta, gestión y vigilancia de los planes de actuación del Instituto, apoyado para ello en el Comité científico, integrado por auténticos consultores encargados de velar por la calidad de los trabajos. Obviamente, la aplicación de estos planes en el territorio de las comunidades autónomas corresponde a sus respectivas administraciones educativas.

7. ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN?

Reconociendo que el doble proceso de democratización y descentralización del poder político ha sido uno de los logros de este siglo, tan negativo en otras cosas, debemos examinar ahora las carencias y deficiencias que subsisten en la actualidad y que, si no se subsanan adecuadamente, pueden malograr el proceso autonómico de descentralización educativa.

Veamos, en primer lugar, la organización de la administración central de la educación. La verdad es que resulta preocupante contemplar cualquier organigrama ministerial, incluyendo aquí la última reforma orgánica, la efectuada en mayo de 1996, ya con el Gobierno popular. Es cierto que este departamento ministerial, como quedó indicado con anterioridad, ha tenido un carácter bifronte, con funciones autonómicas –en las siete comunidades de pleno ejercicio– y con actividades de gestión –en las diez restantes–, además de impulsar una compleja reforma educativa para el conjunto del sistema educativo. Pero lo inquietante es que no se den signos de estar preparando un nuevo modelo de organización administrativa, inevitable tras los traspasos a realizar a partir del curso académico 1996-1997.

No es sólo un problema de tamaño, de volumen orgánico (que en parte lo es, con la inevitable supresión de unidades y consiguiente reajuste de plantillas), sino, sobre todo, de funciones. El futuro modelo de organización tendrá que ser, por exigencia propia del Estado autonómico, un ministerio pequeño, altamente cualificado, como sucede en los ministerios federales, con escasas o nulas competencias de gestión, y con funciones legislativas, de programación general –competencia compartida–, de coordinación –función compensatoria del Estado–, de control –alta inspección–, de cooperación y de evaluación general del sistema educativo. Un ministerio de estas características lleva consigo un reducción drástica de sus unidades de gestión y una reconversión cualitativa del personal a su servicio. La pregunta es ésta: ¿está preparado, o está preparándose, el Ministerio de Educación y Cultura para esta transformación, inexcusable ya a partir de 1997?

En este nuevo modelo ministerial, todas las funciones señaladas son extremadamente importantes, pero una de ellas debería desempeñar un papel cardinal: la programación general de la enseñanza. Aquí el problema puede residir en que se continúe manteniendo la interpretación restrictiva que hasta ahora ha recibido, incluso por vía legal. La programación general de la enseñanza es algo más que una compleja operación cuantitativa de programación de puestos escolares, o si se quiere, de planificación de la oferta. La programación general debe incluir también variables cualitativas, tales como la organización escolar, los contenidos de la educación, los métodos didácticos, la formación del profesorado, la autonomía pedagógica de los centros docentes, etc. Permítaseme recordar una vez más que la programación general de la enseñanza es una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. El ejercicio dual de esta competencia exigirá un esfuerzo de cooperación de los poderes públi-

cos, especialmente si se parte de una concepción no restrictiva de esta competencia.

Veamos ahora la organización de la educación desde la perspectiva de las comunidades autónomas. Ya hemos señalado que las comunidades adoptaron el modelo binario de tradición estatal (eufemismo que sirve para describir un modelo importado y basado en el organigrama de un viejo Estado centralizado). Es cierto que algunos estatutos autonómicos preveían fórmulas de administración indirecta, como la delegación de servicios en las corporaciones locales. La realidad es que, exceptuado el País Vasco, por razones derivadas de su foralidad, y Canarias, por mor de su insularidad, la administración indirecta no se ha producido de modo efectivo en las demás comunidades.

Era natural que las comunidades autónomas trataran de robustecer su organización en los primeros momentos de la autonomía. Es cierto también que la Administración central no ha sufrido la profunda transformación que la nueva forma de Estado exige (lo que no constituye un estímulo para las comunidades a la hora de proceder a la autolimitación de su poder). Pero no es menos cierto que se ha desaprovechado, hasra el momento, la ocasión de introducir fórmulas innovadoras de organización. Es más, el mimetismo respecto de la vieja organización estatal ha llevado a veces a las comunidades a vaciar de competencias de gestión a sus propios órganos periféricos o a reproducir el mismo modelo de los servicios centrales de la vieja administración del Estado (pensado con una óptica centralista desde su constitución decimonónica). Como se ha señalado con acierto, «no se ha producido, por tanto, una renovación del esquema que la Administración estatal presenta como consecuencia de una historia de la que carecen las nuevas entidades» (Argullol, 1991: 3467).

Por otra parte, la dinámica de la descentralización no se agota en las comunidades autónomas, so pena de caer en lo que un autor ha denominado la tentación de sustituir el viejo monocentrismo por un nuevo policentrismo (Viñao, 1994: 56). Sin duda, la municipalización de la educación, circunscrita sobre todo a la educación infantil y a la educación primaria, es un reto pendiente que no debe desestimarse. Ello no implica que las comunidades deban hacer frente a este reto a solas, ni que deba hacerse bruscamente: la descentralización exige tiempo (una de las claves del éxito del sistema autonómico ha sido la de llevar a cabo el proceso de descentralización de un modo gradual). Pero, asentado el Estado autonómico, la municipalización de la enseñanza será una necesidad indeclinable. Para ello las comunidades disponen de múltiples técnicas de administración que pueden ir dosificando el proceso (la delegación, el encargo de gestión, la codependencia de órganos, los convenios, etc.). Empezar con prudencia, pero con firmeza, la vía de la municipalización significa reforzar la construcción del Estado autonómico, colocando bajo sus pies unos cimientos sólidos.

Finalmente, la descentralización debe llegar también a las propias aulas. Se trata de alcanzar una autonomía lo más amplia posible para el entorno mismo en que se produce el proceso educativo: el centro docente (cosa que solemos olvidar). Se trata de dotar de verdadera autonomía pedagógica a los centros.

La autonomía puesta en marcha en estos últimos meses, aunque tímida, es un primer paso. Pero ¿lo consideran sólo un primer paso las autoridades estatales? ¿y las autonómicas? Nos tememos que nuestra mentalidad en relación con los centros siga siendo básicamente centralista. Cuando pensamos en un centro docente lo que tenemos en la mente son espacios escolares para la realización de objetivos, fijados a mucha distancia del centro. Sin duda, queda un largo camino que recorrer por la senda de la descentralización.

Ocupémonos ahora de los órganos de coordinación y de cooperación. La existencia de una organización híbrida en el ámbito del Estado no ha facilitado posiblemente un gran desarrollo de las fórmulas de coordinación y de cooperación. Pero en el nuevo mapa autonómico que se perfila, el desarrollo de estas técnicas, tan acusadas en los federalismos modernos, será absolutamente necesario.

Desde la perspectiva de la coordinación, se debería resaltar la ineludible necesidad de desarrollar técnicas que permitan ejercer la función compensatoria del Estado (por razones constitucionales y por exigencias del principio de solidaridad). En cierto modo, algunas de estas técnicas han sido ya utilizadas —pienso en los convenios de educación compensatoria—, pero el escenario de diecisiete comunidades en pleno ejercicio de su competencia exigirá del Estado una postura más dinámica y más vigilante respecto de las desigualdades regionales. Ahora bien, no se trata sólo de una mayor diligencia en este punto, también hay que aportar recursos. En este sentido, que las partidas presupuestarias del Ministerio de Educación y Ciencia, dedicadas a la educación compensatoria, se hayan reducido fuertemente en estos últimos años, no me parece un signo tranquilizador para lo que constitucionalmente es una función irrenunciable del Estado, tanto en el presente como, sobre todo, en el futuro.

La cooperación ha encontrado en la Conferencia de Educación un cauce adecuado. Pero que diez años después de su nacimiento no se haya regulado este organismo indica que posiblemente necesite un mayor impulso de cara a una nueva fase. Nos parece admirable que la Conferencia haya ido produciendo su propia organización y su propio funcionamiento, pero un Estado de diecisiete comunidades exigirá un mayor desarrollo y una mayor complejidad de la Conferencia. En cualquier caso, el camino deberá ser, como hasta ahora, el de la autorregulación de la Conferencia y el del consenso.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, puesto en funcionamiento en 1994, ha nacido con vigor y con empuje. Su organización puede resultar idónea para las importantes funciones que tiene que asumir. Habrá que esperar, sin embargo, a los primeros frutos del Instituto y, también, a la entrada de las diez restantes comunidades para ver si esta organización es lo suficientemente flexible para desempeñar su labor.

Hay un tercer organismo del que no hemos hablado: el Consejo Escolar del Estado. Constituido como un órgano de participación y de asesoramiento, ha desempeñado bien hasta el momento sus funciones como organismo consultivo, incluso como cámara de expresión de los diversos intereses que existen en el mundo de la educación, pero no se le han dado medios para su labor de

participación ni el propio organismo ha tomado iniciativas institucionales en este sentido. Por otra parte, no están presentes en él las comunidades autónomas, lo que de cara al nuevo mapa autonómico debe llevar a la revisión del papel de este importante organismo, revisión que sólo puede venir, me parece, por el lado de las funciones, conectando la participación con la descentralización.

Le llega ahora el turno a la información. Si no queremos que el sistema educativo español adolezca de una gran opacidad es preciso que la información fluya de manera transparente. Sabemos que está en marcha la puesta a punto de un sistema de indicadores estatales en el seno del INCE, lo que podrá aportar las bases de un sistema nacional de información de la educación, pero, a la par, es preciso que las comunidades autónomas suministren información de sus propios subsistemas educativos sin temor a la comparación, al análisis o a la crítica. Nadie debería olvidar que en un sistema democrático no existen espacios de inmunidad. Todos los organismos y poderes públicos, además de los correspondientes controles jurídicos y políticos, están sometidos a la crítica y al control de la opinión pública.

Como recapitulación de todo lo expuesto diríamos que, en primer lugar, el camino hacia un nuevo mapa autonómico conduce necesariamente a la cooperación: las técnicas de cooperación deberán ser objeto de un mayor desarrollo. Hay que pensar, pues, en la aplicación de técnicas que ya han tenido en el federalismo cooperativo amplia realización: comisiones paritarias, órganos de administración mixta, nuevos entes *ad hoc*, delegación de competencias, delegación de servicios, participación en órganos centrales, convenios, programas nacionales del Estado, etc.

En segundo lugar, habría que reforzar la aplicación a la educación de los principios constitucionales básicos. En nuestra Constitución los principios de unidad y de autonomía son inseparables. Justamente, en ese equilibrio de la unidad y de la autonomía está el sostén más firme de un Estado integrador de regiones y nacionalidades. Ese equilibrio reposa también sobre un tercer principio constitucional, el de la solidaridad, entendida como lealtad al Estado autonómico, como libre y recíproco respeto del juego competencial. La solidaridad, término que supone lealtad a la Constitución, y por tanto no sólo de las comunidades autónomas al Estado sino también del Estado a las comunidades autónomas, debe ser la clave del arco de un Estado complejo, compuesto de diecisiete comunidades autónomas.

CAPÍTULO V

La educación secundaria en Europa

*Francesc Pedró*¹

1. LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EUROPEA EN SU CONTEXTO

En todos los países desarrollados probablemente no exista un nivel educativo con mayor complejidad institucional y curricular que el de la educación secundaria, hasta el punto de que es dudoso que su entidad –vista la variedad que presenta– se base en otra cosa que en el abanico de edades que abarca. Probablemente, los tres elementos más comunes de este nivel son que:

- a) comprende, generalmente, desde los doce hasta los dieciocho años de edad. Aunque no hay ninguna definición unívoca y común de la educación secundaria, la más extendida es la que afirma, curiosamente, que este nivel no es otra cosa que el conjunto de estudios, en parte obligatorios, que hay entre la enseñanza primaria y la superior;
- b) acostumbra a estar dividido en dos ciclos, el primero o inferior siempre obligatorio y, en algunos casos, también el segundo o superior. Cuando se afirma que hay modelos diferentes de educación secundaria, se resalta indirectamente el hecho de que existen fórmulas diversas de organizar ambos ciclos;

¹ Vicerrector de Innovación Educativa e Investigación de la Universitat Oberta de Catalunya.

- c) la enseñanza es impartida por licenciados universitarios que cuentan, en mayor o menor medida, con algún tipo de formación psicopedagógica complementaria. El alumno se encuentra en este nivel educativo, en contraste con su experiencia en la enseñanza primaria, con que cuenta con un mayor número de profesores que le imparten áreas de conocimiento diversas. Dichos profesores tienen, por otra parte, una cualificación y una consideración socioeconómica también diferentes a las de sus compañeros de enseñanza primaria. En la práctica, el currículo se organiza por materias con un tratamiento no tan interdisciplinar como en la educación primaria, con horarios específicos y evaluaciones no menos compartimentadas.

Pero más allá de estas tres frecuentes características, es difícil encontrar homogeneidad en los sistemas educativos europeos. Si ya es complejo describir, como si de una unidad se tratara, la enseñanza secundaria de un único país, aún lo es más intentar hacer lo propio con todos los países europeos a la vez. Por lo tanto, hay que empezar afirmando que no existe un modelo o patrón de educación secundaria europea, como tampoco existe, de ninguna manera, un único estereotipo europeo de sistema educativo. Desde finales del siglo XVIII y principios del XIX, cada Estado ha ido configurando su propio sistema educativo, del cual uno de los rasgos más distintivos, acostumbra a ser, precisamente, la configuración de la educación secundaria. Todo ello contribuye a explicar por qué la educación secundaria ha sido el foco más importante de las discusiones y los debates en materia de política educativa en Europa desde los años sesenta y por qué continuará siéndolo en el futuro.

¿Existe alguna tendencia generalizada que marque la evolución reciente de la enseñanza secundaria en Europa? La respuesta debe ser, sin lugar a duda, afirmativa, pues dicha tendencia existe y no es otra que la progresiva generalización de la educación secundaria obligatoria, como respuesta a una evolución social y económica que así lo exige. Pero dicha generalización no está exenta de problemas, tanto en lo que respecta a los aspectos curriculares –desde el debate acerca del tronco común o de la diversificación curricular hasta, en otro sentido, acerca del papel estratégico de la enseñanza de la ciencia y la tecnología–, como a las crecientes demandas que una nueva concepción de la educación secundaria, en un contexto de democratización y diversidad de los alumnos, plantean a los docentes. Como se verá más adelante, la tendencia mayoritaria consiste hoy en configurar el primer ciclo de forma comprensiva o integrada, es decir, con el propósito de que todos los alumnos alcancen los mismos objetivos, bajo currículos equivalentes con dosis importantes de diversificación didáctica, en una única institución que otorga un único certificado o título de final de estudios, que no requiere ningún proceso de selección para acceder a ella –porque es común y obligatoria– y que tiene un carácter marcadamente orientador. Este primer ciclo conduce a un segundo ciclo que, por contraposición, ha sido, hasta hace bien pocos años, extremadamente diversificado, incluso institucionalmente, y a veces selectivo en lo que se refiere al acceso a la universidad. Cuando no ha operado como mecanismo de selección ha sido porque ésta ha

quedado directamente en manos de las propias universidades, ya sea en el mismo momento del ingreso o bien durante los primeros años de estudio. Con todo, recientemente, la configuración de los segundos ciclos ha ido cambiando en toda Europa y la tendencia a la comprensividad probablemente acabará abriéndose paso también en ellos debido tanto a la presión de unas expectativas crecientes de educación postobligatoria como a la voluntad política de incrementar el número de jóvenes en posesión del título de bachiller hasta prácticamente tres cuartas partes de la correspondiente cohorte.

Para entender cómo es posible que se dé semejante complejidad en un mismo nivel educativo, conviene recurrir al examen de las distintas finalidades que se persiguen en este nivel desde una perspectiva histórica.

2. LA MULTIPLICIDAD DE FINES DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EUROPEA

Sin ánimo de caer en la caricatura, puede decirse que la configuración piramidal que hoy caracteriza en todo el mundo los sistemas educativos se formó, histórica y paradójicamente, por arriba. Efectivamente, las primeras enseñanzas institucionalizadas o escolares corresponden a lo que hoy consideraríamos propiamente educación superior. De hecho, la educación primaria generalizada es una realidad tardía que llegó mucho después de la mano de la Revolución francesa y de la Revolución industrial. La progresiva configuración de la educación secundaria como un nivel obligatorio fue, en este contexto, compleja, dado que desde un principio ya coexistían diferentes opciones:

- a) Por una parte, una educación secundaria que apareció como necesaria antesala de una universidad que cada vez era más exigente en cuanto a los conocimientos mínimos necesarios para acceder a ella y que, en buena medida, obedecía a los cánones de la enseñanza clásica, heredera del *trivium* y del *quadrivium*, con un gran énfasis en la cultura clásica –en el sentido más humanista del término– y las matemáticas. Este tipo de educación secundaria es el antecedente remoto de la que hoy denominamos académica y se imparte todavía, en todo o en parte, en instituciones que aún conservan nombres que evocan el mundo clásico grecorromano: *Gymnasium* (gimnasio) en Alemania, *Lycée* (liceo) en Francia, *Grammar school* (escuela de gramática) en Inglaterra, *Liceo* en Italia, etc.;
- b) Por otra parte, bastante más tarde en el tiempo, aparecieron en toda Europa nuevas fórmulas basadas en la estructura básica anterior, pero que tendían a incorporar las lenguas modernas y las ciencias naturales. Este último tipo es el antecedente de la actual educación secundaria técnica o moderna, que prepara para la enseñanza superior no universitaria y determinados tipos de formación profesional de alta cualificación, y se imparte en centros cuya denominación se contraponen a aquellas otras que evocan el clasicismo: *Realschulen* (escuelas reales) en Alemania, *Modern schools* (escuelas modernas) en Inglaterra, *Lycée technique* (ins-

tituto técnico) en Francia, son ejemplos de denominaciones en esta línea muy frecuentes en Europa;

- c) Finalmente, emergió un último tipo de educación secundaria que no era más que la prolongación natural de una escuela primaria que empezaba a ser insuficiente para cualificar a los obreros que demandaba una ya incipiente industria; por la edad de los alumnos competía con las otras dos fórmulas, pero el sentido que evocan las denominaciones las hacía bien diferentes: *petites écoles* (escuelas pequeñas) en Francia, *Volksschulen* (escuelas populares) en Alemania, *common schools* (escuelas comunes) en Inglaterra, etc. Esta otra enseñanza dará lugar, con el tiempo, a lo que hoy conocemos como la **formación profesional** y el **aprendizaje**.

A nadie debería escapársele el hecho de que, tanto a diferencia de la enseñanza primaria como de la enseñanza superior, conviven todavía en la enseñanza secundaria tres distintas finalidades:

- la preparación para la enseñanza universitaria;
- la preparación para la enseñanza superior no universitaria o formación profesional superior; y
- la preparación para el trabajo y la vida adulta.

Tanto desde el punto de vista de la organización institucional como desde el punto de vista curricular, la cuestión de mayor calado que todos los sistemas educativos afrontan es cómo garantizar que estas tres finalidades se corresponden única y exclusivamente con las opciones libremente ejercidas por los alumnos, sobre la base de su capacidad, y no con diferencias de raíz social, cultural o económica. Al fin y al cabo, los distintos fines indicados se han correspondido históricamente con los intereses y las necesidades de grupos sociales no menos distintos y, de no tener este hecho en cuenta, cabe el riesgo de convertir la enseñanza secundaria en un mecanismo de diferenciación social, cultural o económica, lo cual sería absolutamente injustificable en un contexto democrático. Precisamente, por esta razón, la mayor parte de las reformas educativas emprendidas en Europa en los últimos cincuenta años tienden a paliar el carácter tradicionalmente selectivo y segregador de la enseñanza secundaria, por lo menos durante el primer ciclo –es decir, en el período comprendido generalmente entre los doce y los dieciséis años de edad– mediante la introducción del principio de la comprensividad.

3. MODELOS BÁSICOS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA

Esta breve síntesis de la génesis de la educación secundaria, diversa por naturaleza, diversa por clientela y diversa por propósito, permite llegar a entender qué caracteriza y distingue a la educación secundaria integrada de la diferenciada. La integración o comprensividad es la reunión de estos tres tipos o, mejor dicho, de estas tres finalidades (la preparación académica, la preparación técnica y la formación profesional) en una sola institución y con un mismo marco curricular para un grupo de edad equivalente. Hoy en día, este modelo

de educación secundaria es el que encontramos en países como Suecia, Dinamarca o España. Paradójicamente, el éxito de los sistemas integrados o comprensivos depende del grado de diferenciación curricular que son capaces de asumir sin que se rompa la perspectiva integradora, lo cual explica por qué no hay ningún sistema educativo europeo en el que la educación secundaria sea integrada en ambos ciclos, simultáneamente. La integración –también denominada comprensividad– es una característica reservada al primer ciclo (12-16) de la educación secundaria y se contrapone a la diversificación que ha caracterizado proverbialmente al segundo ciclo (16-18).

Ahora bien, en Europa también hay sistemas completamente diferenciados en los que los alumnos se reparten entre dos, tres o incluso más tipos de instituciones de educación secundaria a partir de los 10-12 años de edad, generalmente en función del rendimiento académico en la enseñanza primaria, y que obedecen a propósitos diferentes. Lógicamente, aquí el éxito depende, por una parte, del grado de intersección curricular y, por tanto, de las posibilidades de trasvase y de puentes que sean capaces de asumir estos sistemas; pero, por otra parte, también depende –tal vez incluso más– de que ninguna de esas posibilidades sea percibida socialmente como un fracaso irreversible. Actualmente, éste es el modelo propio de países como Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos.

Uno y otro modelo –integrado y diferenciado– corresponden a distintas tradiciones y, lógicamente, a la valoración que las respectivas sociedades han hecho de los resultados de contar con uno u otro sistema. En la mayoría de los casos, los sistemas diferenciados han sido sustituidos por sistemas integrados o comprensivos, pero no es menos cierto que en algunos países la comprensividad no ha conseguido abrirse paso (Alemania, Austria) o bien, en otros, ha entrado en crisis (Inglaterra). Por todo ello, es preferible tener una visión algo más detallada de los grandes modelos europeos de enseñanza secundaria por ciclos.

El primer ciclo (12-16)

Como ya se ha indicado, este ciclo es obligatorio en toda Europa y, en la mayoría de países, también integrado o comprensivo. De todos modos, una observación atenta de la organización en los distintos países lleva a la constatación de la existencia, a grandes rasgos, de cuatro distintos modelos, los dos primeros diferenciados y los dos segundos, integrados. Son los siguientes:

- a) modelo diferenciado institucionalmente;
- b) modelo diferenciado por secciones;
- c) modelo integrado comprensivo;
- d) modelo integrado unitario.

El modelo *diferenciado institucionalmente* corresponde a países como Alemania, Austria, Luxemburgo y Suiza, y, por consiguiente, a la tradición germánica. Es, sin lugar a duda, el modelo más antiguo y se caracteriza por la existencia de múltiples ofertas educativas que se diferencian no sólo curricularmente sino incluso institucionalmente. Consiste, por tanto, en la existencia de distintos tipos de centros que, con currículos igualmente distintos, se dirigen al mismo grupo de edad.

El ejemplo más conocido corresponde al sistema educativo alemán. Allí, en efecto, aunque existen diferencias entre los distintos Estados o *Länder* en algunos casos muy notables, el patrón más común permite la existencia de hasta cuatro tipos de enseñanza secundaria de primer ciclo que se imparten en cuatro tipos de centros distintos, los cuales otorgan distintas cualificaciones. Por lo general, al llegar a los diez años de edad los alumnos siguen durante dos cursos el denominado ciclo de orientación –en muchos casos ya en un centro de enseñanza secundaria–. Es a su término –y, por tanto, a los doce años de edad– cuando las familias deciden, oída la recomendación de la escuela, qué tipo de enseñanza secundaria de primer ciclo conviene al alumno, siendo lo más frecuente que permanezca en el tipo de centro en que cursó el ciclo de orientación. En resumen, este modelo se basa en un patrón diferenciado institucionalmente que intenta ofrecer una enseñanza distinta en cuanto se ha conseguido establecer el perfil más o menos académico de cada alumno.

Los cuatro posibles centros son:

- a) *Gymnasium* (gimnasio), es el primer ciclo de secundaria con gran énfasis en las humanidades y la cultura clásica que, una vez completado el correspondiente segundo ciclo, conduce a la obtención del título de *Abitur* (equivalente al bachillerato) y que faculta para el acceso a la universidad; se trata de la opción de mayor prestigio académico;
- b) *Realschule* (escuela real o moderna), se trata de un primer ciclo con un carácter más polivalente y mayor énfasis en las ciencias y en los estudios sociales; a su término tanto puede cursarse el segundo ciclo como ingresar en un centro de formación profesional a tiempo completo, o bien en el aprendizaje a través del denominado sistema dual –en cuyo marco se simultanea un trabajo como aprendiz con una formación profesional a tiempo parcial;
- c) *Hauptschule* (escuela principal), corresponde a una enseñanza preparatoria para la formación profesional, a tiempo completo o a tiempo parcial; es la única opción, por consiguiente, que no permite el acceso a un segundo ciclo;
- d) *Gesamtschule* (escuela total o comprensiva), constituye una alternativa a las otras tres en algunos Estados y es el resultado de una reforma fallida: en lugar de conseguir sustituir por completo el sistema tripartito ha terminado por alinearse como una opción más para quienes creen que el sistema diferenciado es inconveniente, ya sea por razones pedagógicas o bien ideológicas.

El segundo modelo corresponde a la **diferenciación por secciones** y sus principales características son, en primer lugar, que reproduce, bastante fielmente, la diferenciación propia del primer modelo, pero bajo un único techo institucional y, en segundo lugar, que el número de opciones es mayor, fundamentalmente porque se incluye la posibilidad de cursar la formación profesional ya durante el primer ciclo de la enseñanza secundaria. Este es el modelo que en Europa corresponde a Bélgica y a los Países Bajos. En ambos casos, el panorama resultante es el de una gran complejidad de opciones y de pasarelas entre ellas.

Muy brevemente, a efectos puramente ejemplificadores, el sistema educativo belga prevé que, al término de la enseñanza primaria, se curse o bien un primer curso A (en el caso de haber tenido un resultado satisfactorio) o B (en el caso que haya sido insatisfactorio). Desde el curso A se puede pasar o bien a la formación profesional o bien a un segundo curso común al cual pueden seguir tres opciones: enseñanza secundaria general, técnica y artística, o profesional. Todas ellas pueden cursarse en la modalidad larga o corta. Por el contrario, al término del curso B el alumno tiene la opción de continuar sólo con la formación profesional o bien, si su rendimiento durante este curso hubiera sido muy satisfactorio, cursar la opción A y, por consiguiente, un año más tarde de lo que le correspondería en razón de su edad.

El tercer modelo es el que, desde los años sesenta, se ha dado en llamar **integrado comprensivo** y se caracteriza por haber sustituido la diversidad institucional o por secciones propia de los dos modelos anteriores por una única modalidad de enseñanza secundaria de primer ciclo, con un idéntico marco curricular para todos los alumnos. La diversidad de intereses, capacidades y necesidades que en los anteriores modelos se resuelve con una multiplicidad de opciones, aquí ha de solventarse con el recurso a la individualización curricular, es decir, combinando hasta donde sea posible las adaptaciones curriculares con una dosis progresiva de opcionalidad a ejercer por los propios alumnos. Este es el modelo que se impuso en Inglaterra ya en los años sesenta y que, durante los años siguientes, llegaría a Francia, España, Grecia y Portugal.

Por último, está el modelo **integrado unitario** propio de Dinamarca y de Suecia y que se basa en la convicción de que la democratización de la enseñanza secundaria sólo puede llegar si ésta forma un todo –en su primer ciclo– con la enseñanza primaria, de ahí su denominación de modelo unitario. En esencia, pues, se trata de instaurar una estructura unificada de nueve años de duración que comprende toda la escolaridad obligatoria, de modo semejante a lo que acontecía en España con la E. G. B. antes de la reforma, y cuyo talante se refleja claramente en su respectiva denominación tanto en Suecia (*grundskola* o escuela básica) como en Dinamarca (*folkeskole* o escuela popular).

El segundo ciclo (16-18)

Si bien es en este ciclo donde se da la mayor diversidad curricular posible, es también en él donde, paradójicamente, mayor identidad existe entre los sistemas educativos europeos. Hay por lo menos dos razones que permiten comprender esta identidad. La primera es que la finalidad de este ciclo sólo puede ser o la profesionalización o la preparación para el acceso a la universidad; por consiguiente, dejando a un lado la gran diversidad que caracteriza a los sistemas europeos de formación profesional, lo cierto es que la preparación para el acceso a la universidad es extremadamente semejante en todas partes, tanto en sus estructuras como en sus contenidos. La segunda razón es que en la mayoría de países europeos este ciclo ya no forma parte –por lo menos por el momento– del período obligatorio. Ambas razones se combinan para dar como resultado que el segundo ciclo de enseñanza secundaria sea, en todas partes, un conjunto

más o menos numeroso de posibles bachilleratos que cursa un número ya reducido de alumnos.

En efecto, en la mayoría de los países europeos –con la excepción de Grecia, España, Francia, Irlanda y Portugal– la proporción de jóvenes que sigue el segundo ciclo de enseñanza secundaria es sensiblemente inferior al que cursa alguna modalidad de formación profesional. Dicho de otro modo, se trata de una opción minoritaria. De hecho, en el conjunto de los países de la Unión Europea sólo un 40% de los jóvenes que continúan estudiando más allá del período obligatorio se inclina por el bachillerato; la opción mayoritaria es la formación profesional. Por supuesto, si el cálculo se realizara sobre el conjunto de los jóvenes, tomando también en consideración los que al término de la escolaridad obligatoria deciden ingresar en el mercado laboral, el porcentaje medio de jóvenes que cursa el bachillerato en los países europeos cae hasta menos del 20% del total. No es extraño, pues, que la oferta educativa para ellos sea extremadamente parecida en toda Europa: una única institución, con unos estudios que pueden durar desde dos hasta cinco cursos consecutivos, con una gran variedad de secciones (hasta veinticuatro en el caso de Suecia) y un número aún mayor de opciones, con un examen final de reválida, constituye en toda Europa el camino más rápido desde la enseñanza secundaria de primer ciclo para acceder a la Universidad.

A pesar de ello, se empieza a apreciar en muchos países una clara tendencia a incrementar el porcentaje de jóvenes que prosigue estudios postobligatorios de carácter general o académico, en detrimento de la formación profesional y, en cualquier caso, de un ingreso temprano en el mercado laboral. Obviamente, esta tendencia tendrá importantes implicaciones sobre la configuración curricular de este ciclo, como se verá a continuación.

4. EL CURRÍCULO EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Quizás sea éste el capítulo en que la diversidad europea es más evidente y probablemente el aspecto más difícil de describir y analizar. Las tradiciones curriculares son muy distintas en Europa y aunque a simple vista puede parecer que en todas partes a los jóvenes de una misma edad se les enseñan cosas muy parecidas, lo cierto es que la realidad es mucho más compleja.

Para empezar, el concepto de currículo en la enseñanza secundaria está cambiando, especialmente en el primer ciclo. Hasta finales de los años setenta la tendencia europea mayoritaria identificaba el currículo con la lista de contenidos que debían ser impartidos en cada nivel, ciclo o curso. Con todo, la progresiva generalización de la enseñanza secundaria de primer ciclo integrada no sólo facilitó sino que impuso en la práctica un concepto mucho más abierto de currículo –tomado de Inglaterra, cuna de la escuela comprensiva–, en el cual lo fundamental no era el contenido en sí sino el proceso educativo en su conjunto. Mientras para unos se introdujo la psicopedagogía en el aula de secundaria, para otros no se hizo más que convertir el primer ciclo de secundaria en un

segundo ciclo de la primaria y, por consiguiente, se redujeron en gran medida los niveles académicos de exigencia. Probablemente no podía ser de otro modo: a unos cursos a los que durante la posguerra europea no accedía más allá del 25% de la población escolar, ahora –a partir de mediados de los setenta– debían acceder todos los alumnos. Por una parte, los objetivos no podían ser los mismos en un contexto selectivo que en otro donde la enseñanza secundaria era un fenómeno universal; por otra, por esa misma razón se hacía imprescindible dotar al profesorado de herramientas psicopedagógicas adecuadas para poder enfrentarse a una población escolar diversa en intereses, necesidades y capacidades. De ahí que en toda Europa las reformas del primer ciclo de la enseñanza secundaria se hayan visto acompañadas de cambios importantes en la formación del profesorado de este nivel.

La situación en el segundo ciclo es bien distinta. Hoy como ayer, en la mayor parte de países europeos, el currículo del bachillerato continúa dependiendo del dictado de las universidades, todavía mucho más preocupadas por las operaciones directamente relacionadas con la selección y la ordenación de los efectivos que ingresarán en las aulas universitarias, que por cambiar el marco curricular con el que operan. En este sentido, en todas partes se reconoce el valor propedéutico del bachillerato tanto en relación a la universidad como con respecto a la formación profesional superior (no universitaria), pero en algunos países parece como si se considerara que es precisamente la ausencia de preocupaciones pedagógicas y, por tanto, haciendo énfasis en los aspectos cognitivos, lo único que puede garantizar que el bachillerato opere como mecanismo de selección y de ordenación de los futuros estudiantes universitarios.

¿Qué se estudia en la enseñanza secundaria en Europa? En el primer ciclo es fácil ver que existe un núcleo central de contenidos prácticamente omnipresente. Dicho núcleo consta, fundamentalmente, de lengua materna, matemáticas, ciencias, ciencias sociales, educación física, educación artística y lenguas extranjeras. A este núcleo central, en algunos países, se le añade un cierto número de materias optativas. Pero, la existencia de este núcleo central común esconde grandes disparidades en términos de tiempo invertido en cada área y de horas lectivas por año. Sólo para dar una idea de cuán extremos pueden ser estos valores, bastará recordar que mientras los alumnos españoles vienen a recibir unas 850 horas por curso en este nivel –uno de los valores más bajos de Europa–, los italianos pueden llegar hasta las 1.300, mientras que la media de los países comunitarios se sitúa en torno a las 970. En lo que respecta a las horas lectivas por área, las disparidades son igualmente notables. Así, a la lengua materna se dedican por curso entre 90 y 200 horas (Grecia e Italia, respectivamente); a las matemáticas entre 90 y 150 (Luxemburgo y Grecia); a las ciencias entre 30 y 200 (Luxemburgo y Portugal), etc. Por consiguiente, en este primer ciclo se da una gran coincidencia en las áreas curriculares, pero también una gran disparidad en cuanto a la dedicación lectiva.

La tónica que domina el segundo ciclo es bien distinta. En términos generales, ha predominado la especialización orientada a garantizar una transición a los primeros cursos universitarios. Desde hace algunos años, sin embargo, en

algunos países se está asistiendo a la transferencia de esta función de especialización –y que supone implícitamente la selección de los efectivos– a los primeros cursos universitarios. En cierta forma, es como si la función que algunos decenios atrás desarrollaban los bachilleratos, hoy hubiera sido transferida a los primeros cursos universitarios. O, dicho de otro modo, los primeros ciclos universitarios serán en el próximo decenio el equivalente a lo que fueron los bachilleratos tan sólo tres o cuatro decenios atrás.

Este cambio de perspectiva en la enseñanza secundaria de segundo ciclo, y que se traduce en una tendencia innegable a su universalización, está dando lugar a transformaciones importantes en el currículo. Cuanto mayor es el número de jóvenes que está llamado a seguirlo, mayor es la tendencia a hacerlo más comprensivo, es decir, a ampliar la cobertura de un tronco común de contenidos curriculares que es compartido por todos los alumnos, limitando cada vez más el porcentaje de especialización. Así, el tronco común que se configura está hecho de la práctica totalidad de áreas que ya figuraban en el primer ciclo, con la particularidad de que en este otro ciclo el número de horas dedicado a la lengua materna se reduce en favor de las lenguas extranjeras, y de que también se reduce notablemente el número de horas dedicado tanto a la educación física como a la artística y musical. Pero las disparidades en número total de horas lectivas y en la distribución de dichas horas por áreas curriculares es tanto o más notable que en el primer ciclo. De nuevo, son los jóvenes españoles los que reciben un menor número de horas lectivas por curso, alrededor de 830, frente a las casi 1.300 de los portugueses o a las 1.100 de los belgas. El valor medio de los países de la Unión Europea es, aproximadamente, de unas 1.000 horas lectivas por curso.

Es interesante recalcar en el aspecto de las horas lectivas. Si el valor medio para los jóvenes españoles está en las 850 por curso, la diferencia acumulada con respecto a la media europea durante ambos ciclos de enseñanza secundaria resulta ser de unas 900 horas. Lo cual equivale a afirmar que, por término medio, los alumnos europeos reciben durante el mismo período de enseñanza secundaria (primer y segundo ciclos) el equivalente a un curso completo más –o hasta dos en el caso de los belgas y de los holandeses–. Es difícil, pese a la evidencia de una diversidad tan sobresaliente, concluir sin una base experimental adecuada cuál pueda ser el resultado de semejante diferencia.

5. EL DEBATE SOBRE LA COMPRENSIVIDAD

Así pues, tanto en el primero como en el segundo ciclo aparece la inevitable tendencia hacia la comprensividad. Evidentemente, tras la opción por un modelo integrado o diferenciado de escuela secundaria hay siempre una opción por un modelo de relaciones entre sistema educativo y sociedad, y una visión determinada de las potencialidades reales de la educación en la promoción de la libertad y la igualdad, los dos pilares básicos de la democracia y los dos polos en tensión en el ámbito de la política educativa. En Europa, lo mismo que en todo

el mundo, hay quien piensa que un sistema de enseñanza secundaria es el más adecuado para preservar la igualdad de oportunidades y favorecerla; el problema es que también hay quien cree justamente lo contrario: que sólo un sistema desigual y diferenciado puede conseguir que los alumnos lleguen a superar las situaciones de desigualdad atribuibles a la posición social y económica de sus familias y a la pobreza o riqueza, en un sentido amplio, de su entorno.

Con todo, tal vez haya que tener en cuenta que no existe una respuesta única válida en todas partes, y que esta respuesta está muy relacionada no tanto con el estado de salud de la educación de carácter académico, orientada al acceso a la universidad –que a juzgar por lo que de ella dicen las universidades está en crisis en todo el mundo–, como con la salud de la formación profesional. Así, se puede comprobar que en los últimos años la mayoría de los países desarrollados se ha esforzado en atraer a un mayor número de jóvenes hacia la formación profesional y, en algunos casos, se ha llegado incluso a cambiar el balance existente entre la enseñanza general y la formación profesional a favor de esta última. Esto ha generado a menudo problemas de adecuación entre la oferta y la demanda, especialmente en la Europa central y del Norte. La razón es que, en estas zonas, especialmente donde impera el denominado sistema dual, el éxito de la formación profesional depende en gran medida de la existencia de un número suficiente de plazas en régimen de aprendizaje que, en un contexto de recesión económica, quedan reducidas de manera notable, tanto porque las empresas reducen la oferta de plazas de formación para aprendices como porque, al mismo tiempo, aquellos alumnos mejor dotados académicamente que en principio tendrían plaza en la universidad optan por la vía de la formación profesional en una época de recesión económica. El problema se ha visto más agravado cuando esta recesión ha coincidido con el aumento total de efectivos de jóvenes que han acabado la escolaridad obligatoria, en razón de la evolución demográfica.

Pero es sobre todo en la Europa meridional donde continúa existiendo el conocido círculo vicioso: débil prestigio social de la formación profesional –matriculación que a menudo depende de determinadas características sociales y académicas–, falta de recursos y calidad inferior –débil valor educativo y profesional– demanda escasa, etc. En estos casos, no existe prácticamente alternativa: o cambia este panorama o se corre el riesgo de que la expansión de la formación profesional se convierta en un refuerzo de la segregación social, en lugar de hacer aumentar el nivel o el valor real de esta formación y su posición jerárquica en relación a la enseñanza general o académica.

La cuestión de fondo, verdaderamente, es que en los países donde funciona un sistema dual de formación profesional –al estilo germánico–, que son precisamente aquellos en los que la posición económica y social de los técnicos y de los obreros cualificados es más favorable, la división entre formación profesional y enseñanza general o académica tiene unas consecuencias sociales menos graves, gracias a que la formación profesional tiene una imagen educativa y social menos desfavorable precisamente porque conduce a una carrera profesional social y económicamente reconocida y valorada. Teniendo esto presente

es posible entender por qué aquello que en un país parece absolutamente inaceptable, en otro puede ser incluso conveniente. Así, por ejemplo, la integración de la educación secundaria, más allá de la integración curricular conseguida y del ciclo de orientación (10-12 años de edad) no es hoy una alternativa que parezca tener demasiado futuro en Alemania. Por otro lado, en Inglaterra –considerado por muchos el país de referencia, junto a los nórdicos, en materia de comprensividad– desde hace años se viene asistiendo al desmoronamiento del principio de la comprensividad, en buena parte a causa del escaso valor de mercado que tienen los jóvenes que al terminar sus estudios a los dieciséis años en una escuela comprensiva desean encontrar un lugar de trabajo. Para determinados colectivos de jóvenes que no culminan con éxito los objetivos de la enseñanza secundaria obligatoria, y cuyo porcentaje puede estimarse entre un 5 y un 15% del total de alumnos, tal vez sería mejor una formación más profesionalizadora. Pero, ¿cómo hacerlo sin romper el principio de la comprensividad y los escasos márgenes de profesionalización que caben dentro de un tronco común?

Ciertamente, una sociedad democrática y que quiera favorecer la igualdad de oportunidades educativas no puede permitirse el lujo de prescindir de un período de escolaridad obligatoria durante el cual se garantice una correcta socialización en todos los órdenes: político, social, cultural y laboral. El aumento de la duración de este período en todo el mundo, hasta el máximo de los dieciocho años que acostumbra a marcar la mayoría de edad legal o civil, se explica porque los requerimientos exigidos para esta correcta socialización son cada vez mayores. En muchos países, el primer ciclo de la educación secundaria forma parte de esta escolaridad obligatoria. Este hecho ya implica que todos los alumnos de este ciclo han de llegar a alcanzar los mismos objetivos, puesto que, de otro modo, el carácter obligatorio del período dejaría de tener sentido. Si existe la obligatoriedad es para hacer posible que todos los ciudadanos alcancen un mínimo considerado básico, irrenunciable e imprescindible para una correcta inserción política, social, cultural y laboral, es decir, para una adecuada socialización. Esto puede traducirse en una cierta convergencia curricular, pero requiere sobre todo una gran diversificación didáctica y metodológica que sólo es posible si el profesorado dispone de una correcta formación profesional psicopedagógica (inicial y permanente). Éste es el mejor argumento en favor del modelo de educación secundaria: que incluya una dosis progresiva de diversificación curricular. Esta paradoja –integración que implica diversificación– también representa el peor argumento posible: es el modelo más exigente con el profesorado.

Aparte de los mencionados, también hay argumentos pedagógicos basados en los resultados de la investigación comparativa internacional. Éstos han de tomarse en consideración a la luz de las propias tradiciones pedagógicas y de aquello que es políticamente factible en un país concreto. A título sumario, cabría decir que se considera que la integración del primer ciclo de la educación secundaria es recomendable en los países que disponen de sistemas escolares (no duales) de formación profesional por razones como las siguientes:

- a) Es más conveniente para los alumnos menos favorecidos desde el punto de vista sociocultural y económico.
- b) No excluye, sino que exige, la diferenciación interna –diferentes caminos para alcanzar objetivos equivalentes–, pero rechaza los requisitos de acceso (exámenes selectivos) o titulaciones diferenciadas al acabar el ciclo.
- c) Si se acompaña de un proceso de concentración escolar, permite responder mejor a diferentes capacidades, intereses y necesidades de los alumnos. Sin embargo, cuando se aplica en zonas rurales de baja densidad de población hay que tomar en consideración los riesgos que la concentración escolar lleva aparejados (largos trayectos, desarraigo, impacto en la vida familiar, etc.).
- d) Favorece actitudes sociales y de participación.

En la práctica, los estudios internacionales sobre rendimiento académico –singularmente los que desde hace decenios lleva a cabo la IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*)– no han revelado hasta el momento diferencias significativas en los resultados obtenidos por alumnos de países con sistemas diferenciados o integrados. La diferencia fundamental radica en que, en los sistemas diferenciados, la excelencia sobresale con más facilidad y, en cambio, en los sistemas integrados, es más reducido el número de peces que queda fuera de la red.

En resumen, la tendencia hacia la comprensividad parece ser la consecuencia inevitable de la progresiva universalización de la enseñanza secundaria. Hoy la comprensividad es predominante en los primeros ciclos de la mayoría de países europeos y tenderá a imponerse progresivamente en los segundos ciclos a medida que se incremente el porcentaje de jóvenes que los cursen, aunque en este caso será imprescindible mantener una importante presencia de la optatividad junto a un tronco común. Pero también es cierto que la tendencia a la comprensividad puede, en determinados casos, dejar irresuelta o sencillamente pospuesta la cuestión de la formación profesional, en un contexto internacional marcado por la competitividad.

6. REFORMAS Y TENDENCIAS DE FUTURO

En la década de los setenta, a muchos educadores y promotores de la escuela integrada les parecía que el reloj de la historia social se pararía en el momento en que se consiguiese la generalización y la consagración del principio de la comprensividad. Pero lo que tiempo atrás eran argumentos con fuerza en un contexto social y económico que abonaba la escuela integrada, hoy en día se han convertido en argumentos a la defensiva: el contexto de los años noventa es muy diferente.

En primer lugar, se pide mayor calidad y eficacia a la educación. Las familias vienen a decir que los hijos no aprenden lo suficiente o que no aprenden lo que les conviene. Esto se ha traducido en un movimiento en pro del establecimiento de

niveles estrictos de rendimiento escolar y de mecanismos severos de evaluación de los alumnos, de los profesores y de los centros. Esta actitud pone de manifiesto cuál ha sido y continúa siendo el reto fundamental de la enseñanza secundaria: ser capaz de responder adecuadamente a las necesidades, intereses y aptitudes diversificadas de unos alumnos que provienen de medios socioculturales y económicos no menos diferentes. La culpa del fracaso de los alumnos ya no es del sistema, se acostumbra a decir, sino de los profesores, porque son incapaces de adaptarse a las nuevas exigencias profesionales.

El contexto económico, caracterizado por la fe en las fuerzas del mercado, en la búsqueda de la eficacia de unos recursos que, por naturaleza, son siempre escasos, en la privatización, la descentralización y la competitividad, no es muy favorable a la pretensión de la escuela integrada. Desde los años ochenta, este tipo de nuevo credo del ámbito económico ha penetrado también en otras esferas de la vida. La traducción de este credo en términos de política educativa —dejar que las escuelas sean libres de escoger a sus propios profesores, programas y alumnos, que puedan administrarse de manera autónoma y que compitan entre ellas—, ¿no pone en crisis el concepto de integración? La misma evolución de los sistemas educativos también contribuye a esta crisis. Las tasas de permanencia y de matriculación aumentan en la educación secundaria de segundo ciclo, más allá de los 16 años de edad. La pretensión de la escuela integrada de conseguir proporcionar a todo el mundo unos mínimos para una correcta socialización se complica ahora en la medida en que se le pide que, además, prepare correctamente para las diferentes opciones de educación secundaria de segundo ciclo: académica, técnica o profesional. En este contexto, no es extraño que se vuelva a acudir a los mismos términos con que, en los años setenta, los críticos de la enseñanza pretendían poner de manifiesto su desacertado idealismo: la gran ilusión o el sueño igualitario.

En último término, el énfasis actual en el individuo y en el éxito individual en un contexto competitivo va en contra de las aspiraciones igualitaristas proverbiales entre los partidarios de la escuela. Si en 1968 la consigna era «haz lo que quieras», que pedagógicamente equivalía a decir «aprende lo que más te guste», en la década de los noventa parece ser «aprende lo que tienes que aprender lo más rápidamente que puedas para conseguir antes el éxito en la vida». En estas circunstancias, se pueden pedir y conseguir, seguramente, medidas de discriminación positiva para los que tienen un rendimiento académico inferior, pero difícilmente se podrá ir más allá en la implementación de principios igualitarios, con miras a favorecer la igualdad de oportunidades en la educación y en la vida.

Si examinamos la evolución de los modelos que tenemos más cerca, veremos las implicaciones prácticas de esta filosofía. Así, en Inglaterra, la reforma de 1988 otorga al gobierno central un poder sin precedentes en la historia inglesa sobre el currículo, lo cual se traduce en una cierta reducción de la diversidad que hasta ahora caracterizaba el panorama pedagógico, pero, a la vez, y esto es más importante, otorga también más poder a los consejos escolares de los centros y fomenta la competitividad entre ellos. En Francia, la tendencia a la

descentralización también se traduce en un reforzamiento de las competencias de los órganos de gobierno de los centros y, por lo tanto, de la diversidad. Al mismo tiempo, también se introducen medidas para una formación profesional de carácter remedial para jóvenes de 15 a 16 años de bajo rendimiento académico. La misma tendencia se encuentra en Dinamarca y, en general, en los países nórdicos: aumento de las competencias de los órganos de gobierno de los centros, autonomía financiera y pedagógica, libertad de elección del centro, todo ello a cambio de la existencia de controles externos cada vez más severos sobre la calidad del producto académico. En Alemania, las escuelas comprensivas siguen siendo marginales y se pone mucho énfasis en la necesidad de selección y no tanto en la de promoción. Los nuevos *Länder* (territorios que corresponden a la antigua RDA) ya han dado los primeros pasos para abandonar la escuela unitaria de corte soviético y adoptar el sistema tripartito, diversificado y tradicional. Por todas partes, pues, las quejas de los abogados de la escuela apuntan a un cambio en la ética social en favor de la meritocracia, la competitividad y la aparentemente impecable racionalidad de la economía de mercado.

La cuestión es: ¿cuál es el límite de la descentralización y de la autonomía que llevan a la diversidad y a la competitividad entre escuelas? ¿Existe el riesgo de escuelas de *ghetto*? Es difícil de prever el futuro y probablemente se trate en el fondo de un dilema más que pedagógico, político. Pero está bien claro que el éxito de las reformas de la enseñanza secundaria dependerá, en buena medida, de la capacidad de los sistemas educativos de dotarse de mecanismos que protejan y discriminen positivamente a los menos favorecidos sin que ello signifique una merma de la competitividad científica, tecnológica y, finalmente, económica en un mundo cada vez más interdependiente. Tal vez sea exigirle demasiada responsabilidad a un nivel educativo que, aunque sólo sea por el abanico de edades de los alumnos, es ya de por sí suficientemente complejo.

Referencias Bibliográficas

- ALONSO DE ANTONIO, J.A. (1986): *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, Congreso de los Diputados, vol. I.
- ARGULLOL MURGADAS, E. (1991): «La Administración de las Comunidades Autónomas», en S. Martín-Retortillo (coordinación), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Madrid, Civitas, vol. IV.
- ARIÑO ORTIZ, G. (1982): «Las autonomías regionales en la Constitución española de 1978 (Algunas cuestiones cardinales)», en VV. AA., *Administración y Constitución. Estudios en homenaje al profesor Mesa Moles*, Madrid, Presidencia del Gobierno.
- BARCELÓ, M. (1991): *Derechos y deberes constitucionales en el Estado autonómico*, Madrid, Generalitat de Catalunya-Civitas.
- BLAS ZABALETA, P. DE (1992): «Los profesores ante la reforma», en SEGOVIA, J., *Claves de la Reforma Educativa*, Madrid, Editora Popular.
- BLASCO, J.A. y PLANAS, J. (eds) (1984): *Innovación tecnológica, cambios organizativos y formación. Elementos para una nueva formación profesional*, Barcelona, ICE de la Universidad de Barcelona
- CARBONELL, J. (1990): *La Reforma Educativa*, Madrid, Editora Popular.
- (1992): «De la Ley General de Educación a la Alternativa de la Escuela Pública», en *Revista de Educación*, Madrid, nº extraordinario.
- COLL, C.; POZO, J. I.; SARABIA, B.; VALLS, E. (1992): *Los contenidos en la Reforma. Enseñanza y aprendizaje de contenidos, procedimientos y actitudes*, Madrid, Santillana.
- DAMEN, K. (Ed.) (1990): *Comprehensive Schools in Europe*, Wien, Böhlau.

- DE LA OSA, L.; GARCÍA MORENO, OROZCO (1986): *La reforma de las Enseñanzas Medias. Cómo se realiza en el Centro Covadonga*, Madrid, Editora Popular.
- DÍAZ DE LA GUARDIA, E. (1988): *Evolución y desarrollo de la enseñanza media en España de 1875 a 1930. Un conflicto político-pedagógico*, Madrid, CIDE.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1985): *Integrar o segregar. La enseñanza secundaria en los países industrializados*, Barcelona, Laia.
- (1992): «Las enseñanzas medias en el sistema de la Ley General de Educación», en *Revista de Educación*, Madrid, nº extraordinario.
- FERRANDIS, A. (1988): *La escuela comprensiva. Situación actual y problemática*, Madrid, CIDE.
- FIERRO, A. (1994): «La escuela comprensiva: situación actual y problemática», Madrid, CIDE.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1985): *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas.
- GARCÍA GARRIDO, J. L.; PEDRÓ, F. y VELLOSO, A. (1989): *La educación en Europa: reformas y perspectivas de futuro*, Madrid, Cincel.
- GONZÁLEZ BLASCO, P. y GONZÁLEZ ANLEO, J. (1993): *El profesorado en la España actual. Informe sociológico sobre el profesorado no universitario*, Madrid, Fundación Santa María.
- HEREDIA, A. (1982): *Política docente y filosofía oficial en la España del siglo XIX. La era isabelina (1833-1868)*, Salamanca, ICE de la Universidad de Salamanca.
- LECLREQ, J.-M (1993): *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, Paris, La Documentation Française.
- LECLREQ, J. -M y RAULT, Ch. (1992): *Quelle formation pour les 16-19 ans d'ici et d'ailleurs?*, Paris, L'Harmattan.
- LESCHINSKY, A. y MAYER, K. U. (eds) (1990): *The Comprehensive School Experiment Revisited: Evidence from Western Europe*, Frankfurt, Peter Lang.
- LEWY, A. (1992): *L'elaboration des programmes scolaires à l'échelon central et à l'échelon des écoles*, Paris, UNESCO IIEP.
- MCNAIR, J. M. (1984): *Education for a Changing Spain*, Manchester, Manchester University Press.
- MARAVALL, J. M. (1984): *La reforma de la enseñanza*, Madrid, Laia.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1992): *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (1993): *El Estado autonómico*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 3 vols.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1982): *Derecho público de las comunidades autónomas*, Madrid, Civitas, vol. I.
- NOGUEIRA, R. (1988): *Principios constitucionales del sistema educativo español*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- PANIAGUA, J. y SAN MARTÍN, A. (eds) (1989): *Diez años de educación en España (1978-1988)*, Valencia, Diputación/UNED.
- PEDRÓ, F. (1995): «Las políticas educativas europeas sobre evaluación de la calidad de la educación», en *Pensamiento educativo*, 17.

- PÉREZ DÍAZ, V (1993): *La primacía de la sociedad civil. El proceso de formación de la España democrática*, Madrid, Alianza.
- PUELLES BENÍTEZ, M. de (1991): *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona, Labor, 3ª edn.
- REVISTA DE EDUCACIÓN (1992): *La Ley General de Educación veinte años después*, Madrid, nº extraordinario.
- ROMÁN, M. (1990): *Educación comprensiva: nuevas perspectivas*, Madrid, Cincel.
- ROS, M.; MUÑOZ-REPISO, M.; MENDES, A. M. y ROMERO, B. (1989): *Interacción didáctica en el Enseñanza Secundaria*, Madrid, CIDE.
- SÁNCHEZ AGESTA, L (1985): *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Editoriales de Derecho reunidas.
- SANZ DÍAZ, F. (1985): *La segunda enseñanza oficial en el siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- TENORTH, H. E. (1995): «La *Gesamtschule* y la pedagogía de la integración en la República Federal Alemana», en *Revista Española de Educación Comparada*, nº 1.
- TOMLINSON, J. R. G. (1991): «Comprehensive Education in England and Wales», en *European Journal of Education*, 26 nº 2.
- VANDELLI, L. (1982): *El ordenamiento español de las comunidades autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- VERABLANCO, J. (1992): «El currículo», en SEGOVIA, J., *Claves de la Reforma Educativa*, Madrid, Editora Popular.
- VIÑAO FRAGO, A. (1982): *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones con la enseñanza secundaria*, Madrid, Siglo XXI de España.
- (1994): «Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España», *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 4.
- WARNOCK, M. (1988): *Una política común de educación. Bases para una reforma global*, Barcelona, Paidós/MEC.
- ZABALA, A. y PARCEDIS, A. (1996): *Pautas para la valoración de materiales curriculares*, Madrid, MEC.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

- CIDE-MEC (1988 y 1990): *Evaluación externa de las Enseñanzas Medias*, Madrid, 2 vols.
- ICE-UAB (1986): *Innovació tecnològica, organització del treball i inserció professional*, Barcelona.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (s.f.): *Hacia la Reforma*, Madrid.
- (1981): *Las Enseñanzas Medias en España*, Madrid.
- (1982): *Las Enseñanzas Medias en España. Resultados de la consulta*, Madrid.

- (1983): *Hacia la Reforma*, Madrid (ciclostilado).
- (1985): *Hacia la Reforma (I). Documentos*, Madrid
- (1985): *Propuestas de organización de las Enseñanza Media Reglada Postobligatoria*, Madrid (incluye siete anexos).
- (1987): *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate*, Madrid.
- (1988): *Papeles para el debate. Informe síntesis*, Madrid.
- (1989): *Libro Blanco para la Reforma del sistema Educativo*, Madrid.
- (1989): *Diseño Curricular Base. Educación Secundaria Obligatoria I y II*, Madrid.
- (1991): *Debate del Diseño Curricular Base. Informe Síntesis*, Madrid.
- (1991): *Bachillerato: estructura y contenidos*, Madrid.
- (1991): *Debate Bachillerato: estructura y contenidos. Informe Síntesis*, Madrid.

REPERTORIOS LEGISLATIVOS

- EQUIPO EDEL VIVES (1993): *Legislación educativa básica: Educación Secundaria Obligatoria*, Zaragoza, varios volúmenes.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1985-1995): *La educación y el proceso autonómico. Textos legales y jurisprudenciales*, Madrid, diez volúmenes (contiene las disposiciones del MEC y de las comunidades autónomas)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA (1985-1990): *Historia de la educación en España. Textos y documentos*, Madrid, seis volúmenes (contiene los textos legales más importantes desde 1812 hasta 1945)
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA y MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (1993): *LOGSE, Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y normativa complementaria*, Madrid, Boletín Oficial del Estado.

Lecturas recomendadas

1. Para completar la visión global del tema I sobre el sistema educativo español puede acudir al libro de Manuel de Puelles Benítez, *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona, Labor, 1991 (3ª edición), en especial la introducción, referida a la educación en el siglo XVIII, y la parte primera, referente a la constitución del sistema educativo liberal. Se trata con ello de alcanzar un conocimiento más profundo sobre las relaciones entre la educación y los valores ideológicos, así como un entendimiento básico del sistema educativo que en España se instaura en el siglo XIX, sistema que permanece entre nosotros, en lo fundamental, hasta la ley general de Educación de 1970.

2. Para situar la educación secundaria en el vasto mundo del sistema educativo español, sigue siendo fundamental el libro de Antonio Viñao Frago, *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones con la enseñanza secundaria*, Madrid, Siglo XXI de España, 1982, especialmente los capítulos 4 a 6, que comprenden el período de formación de la educación secundaria (1808-1857), las bases que hicieron posible los institutos en España y el debate sobre el carácter, contenido y destinatario de la nueva educación secundaria.

3. Una mejor comprensión del tratamiento que a la educación da la Constitución de 1978 y un mejor conocimiento de las grandes leyes que han desarrollado el artículo 27 de nuestro texto fundamental, se pueden obtener en el libro citado de Puelles Benítez, cuyo apéndice trata el período de la UCD, las leyes de la Administración socialista y la gestación de la reforma educativa actual.

4. Si con el libro de Viñao que hemos recomendado podemos penetrar en los problemas que presentó la educación secundaria en su nacimiento, la lectu-

ra del *Informe presentado a la Comisión del Consejo de Instrucción Pública por la Institución Libre de Enseñanza* en 1919, anticipa los problemas de la educación secundaria en la segunda posguerra mundial. Su lectura resulta muy sugestiva desde la perspectiva actual de una reforma educativa en la que ocupa un papel relevante la educación secundaria (puede hallarse en el Boletín de la Institución Libre de Enseñanza, tomo XLIII, o en el tomo III de *Historia de la educación en España*, editado por el Ministerio de Educación y Ciencia, que se cita en el repertorio documental de esta obra).

5. Sobre la organización autonómica de la educación se propone la lectura de un artículo en lengua inglesa de un buen comparatista estadounidense, Mark Hanson, «Education, Administrative Development and Democracy in Spain», publicado en *International Journal Educational Development*, 1989, vol. 9, nº 2, que tiene la virtud de analizar “desde fuera” este nuevo fenómeno político-educativo. Si se quiere obtener una mayor información, puede leerse en lengua española el artículo de Manuel de Puelles Benítez, «Educación y autonomía en el modelo español de descentralización», publicado en la *Revista de Educación*, 1996, nº 309, trabajo que, realizado “desde dentro”, se centra en la necesidad de adecuar la organización territorial de la educación a la inminente puesta en escena de diecisiete comunidades autonómicas con plenas competencias en educación.

6. Sobre el contexto europeo de la educación secundaria hay una abundante bibliografía en lengua inglesa. En castellano recomendamos el trabajo de F. Pedró, «Tradición e innovación», publicado en la revista *Investigación y Ciencia*, nº 195, 1992. En este trabajo puede hacerse un recorrido de las políticas educativas europeas desde mediados los setenta hasta la actualidad, pudiéndose observar cómo el principio de igualdad de oportunidades está siendo desplazado por el de la competitividad.

7. Sobre la organización y estructura de la educación secundaria en Europa la bibliografía es inmensa. En español recomendamos el librito realizado por los profesores García Garrido, Pedró y Velloso, *La educación en Europa: reformas y perspectivas de futuro*, Madrid, Cincel, 1989, especialmente el capítulo quinto dedicado a la educación secundaria en la Unión Europea (estructuras, contenidos, finalidades, tendencias de futuro, etc.); hay también en este capítulo un amplio estudio sobre el profesorado de educación secundaria.

Actividades

Atendidos los contenidos de este libro y su carácter fundamentalmente teórico, resulta obvio la dificultad que entraña ofrecer actividades de corte práctico. Sin embargo, se ha considerado conveniente sugerir algunas actividades, relacionadas tanto con los contenidos teóricos expuestos en esta obra como con las lecturas recomendadas.

1. Sería de gran utilidad cotejar la lectura de la parte primera del libro citado de Puellas Benítez, referente a la creación del sistema educativo español, con el capítulo cuarto de la obra recomendada de Viñao, a fin de comprender los diferentes enfoques de un mismo tema: uno desde una perspectiva global y otro desde la misma educación secundaria.

2. Las exposiciones de motivos de las leyes reflejan los objetivos que los gobiernos se proponen, los valores que desean realizar, la legitimación que invocan, en suma, la política que pretenden. Léanse por ello las exposiciones de motivos de la LODE, la LOGSE y la LOPEG y trátense de definir con la mayor precisión posible la o las políticas educativas que preconizan, en especial desde la perspectiva de la educación secundaria.

3. Se ha destacado en numerosas ocasiones que el profesorado de educación secundaria tiende a limitarse a transmitir los contenidos de “su asignatura” sin apenas relacionarlos con los objetivos generales de la etapa ni con la diversidad de capacidades de sus alumnos, posiblemente por no conocer bien las normas por la que se rige su actividad docente. Pero el análisis de las normas, más allá de la aridez y concisión de la prosa administrativa, es una tarea indispensable. Se propone por ello una reflexión sobre los aspectos normativos de la evaluación en la educación secundaria obligatoria. Esta reflexión tiene el doble propósito de profundizar en uno de los aspectos más difíciles de la ESO y ofrecer un modelo de análisis para otras incursiones en la legislación escolar.

El cuadro que se incluye a continuación sintetiza los rasgos básicos de la evaluación en la educación primaria y en el bachillerato. Se trata ahora de cumplimentar, de la misma forma, los que corresponden a la ESO. La información necesaria se encuentra en las disposiciones que siguen: L.O.G.S.E. (artículo 22), real decreto 1007/1991, de 14 de junio (BOE de 26 de junio), por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación secundaria obligatoria (artículos 9 al 15) y, finalmente, orden de 30 de octubre de 1992 (BOE del 11 de noviembre) por la que se establecen los elementos básicos de los informes de evaluación (puntos tercero y octavo). Todas estas normas se encuentran en el repertorio legislativo ya reseñado *La educación y el proceso autonómico* editado por el MEC.

EVALUACIÓN.- ASPECTOS NORMATIVOS

	Educación primaria	E.S.O.	Bachillerato
Referentes de la evaluación	-Capacidades reflejadas en los objetivos generales y criterios evaluación aéreas		-Criterios de evaluación de las <i>materias</i> en relación a los objetivos del Bachillerato.
Carácter de la evaluación	-Continua, global.		-Por materias.
Términos en los que se formulan los resultados	-Progresan adecuadamente. Necesita mejorar.		-Escala numérica 1/10.
Tiempo en que se formula	-Final de cada ciclo.		-Final curso -Pruebas en septiembre.
Promoción de ciclo o curso (¿quién decide, con qué criterio?). Titulación	-Tutor con informe de los profesores especialistas.		-Profesores de las materias. -Repetición con más de 2 asignaturas. -Titulación todas aprobadas.
Posibilidad de repetición. Otras opciones.	-Un curso en toda la etapa.		-2 cursos. -Agotadas las convocatorias queda la educación libre o a distancia.

4. El proceso autonómico español todavía no es suficientemente conocido entre nosotros. Sería interesante que el lector, haciendo uso de las lecturas recomendadas en esta materia, contrastara la visión de un observador competente y externo como Hanson con la que presenta Puelles Benítez: ¿son ambas tesis coincidentes?, ¿son similares los enfoques respectivos?, ¿qué aportan uno y otro trabajo?

5. La comprensividad de la educación secundaria está hoy día, sin duda, en el ojo del huracán. Teniendo en cuenta las lecturas recomendadas, hágase una incursión por estas cuestiones: ¿hasta qué punto refleja la reforma educativa española la tendencia a la comprensividad?, ¿de qué modo afecta la comprensividad a la tarea docente?, ¿cómo sería el perfil docente idóneo y de qué modo debería organizarse la formación del docente para hacer frente a la comprensividad?

Índice temático

Abitur: 92

Acceso:

a la Universidad 53, 88, 92, 93, 97

a módulos profesionales 53

Alemania: 89, 90, 91, 98, 101

Aprendizaje: 14, 38, 61, 65, 90, 92, 97

Áreas de conocimientos:

en la ESO 56, 60-61

en la ley general de Educación 50

en la reforma experimental 52-53

Austria: 91

Autonomía de los centros: 23, 45

Bachillerato como modelo: 92, 93-94, 95

Bachillerato, duración y modalidades:

en el Libro Blanco 57

en la LOGSE 64-65

en proyecto de reforma UCD 50-51

en reforma experimental 52-53

Bachillerato, funciones:

en la LOGSE 64

Bachillerato, materias obligatorias:

en LOGSE 64-65

en reforma experimental 52-54

Bélgica: 92

Calidad de enseñanza: 22, 35, 38, 42, 43, 44, 46

Centralización: 16, 17, 19, 22, 23, 72, 73, 81

Centros de educación secundaria 59, 63
 Ciclo de orientación: 92, 98
 Ciencias físico-naturales: 89
 Ciencias sociales: 43, 50, 52, 53, 55, 59, 60, 64, 65, 95
Common school: 90
 Competitividad: 100, 101, 108
 Comprensividad: 11, 39, 42, 43, 89, 90, 91, 96, 98, 99, 111
 Comunidades Autónomas:
 competencias 40-41
 coordinación y cooperación 81-82
 organización de la educación 80-81, 83-84
 vías de acceso competencial 78-79
 Concentración escolar: 99
 Conferencia de Educación: 81, 82, 85
 Consejo Escolar del Estado: 36, 46, 85
 Consejos escolares: 36, 37, 38, 45, 100
 Consulta pública:
 resultados consulta UCD 51
 sobre estructura ESO 56-57
 sobre propuesta de reforma de 1987 56-58
 sobre reforma UCD 49-50
 Contenidos:
 carácter de los contenidos en la ESO 60-61
 Currículo:
 atribuciones de los centros sobre el currículo 57-58
 concepto en LOGSE 39, 42-43
 Derecho:
 a la educación 32, 35, 38
 a la elección de centro 36, 37
 a la formación moral y religiosa 32, 34
 Descentralización:
 10, 22, 42, 49, 67, 72, 75, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 100, 101
 Diferenciación curricular: 91
 Dinamarca: 91, 93, 101
 Distribución competencial: 75, 76
 Diversificación curricular: 88, 98
 Educación:
 artística 95, 96
 Constitución de 1978 31-33
 fines 32
 física 95, 96
 obligatoria y gratuita 24, 29, 32, 39, 42-43
 Educación secundaria:
 académica 89, 97-98
 destinatarios 26-27

- diversificación en la ESO 61
- estructura 50-51, 53, 56-57, 59-60
- evolución 1980-1990 47-49
- naturaleza 24-27, 29-30
- orientación selectiva o comprensiva 48
- técnica o moderna 89-90
- superior no universitaria 90
- superior universitaria 89, 90
- Educación secundaria obligatoria:
 - áreas de conocimientos 60-61
 - carácter 59
 - contenidos 60-61
 - evaluación 61-62
 - objetivos 59-60
- Enseñanzas medias:
 - críticas a estas enseñanzas 49-50
 - proyecto de reforma de la UCD 50-51
 - proyecto de reforma experimental 51-53
- Enseñanzas y Actividades Técnico Profesionales:
 - finalidades en LGE 50
 - fracaso 50
- Escolaridad obligatoria:
 - en la LOGSE 58-59
 - según propuesta de reforma UCD 51
 - según propuesta PSOE para debate 1987 56-57
- Escuela:
 - de latinidad 14
 - de primeras letras 14
- España:
 - 20, 24, 28, 32, 39, 49, 51, 52, 54, 56,
 - 59, 64, 69, 72, 73, 74, 76, 91, 93, 94, 107
- Estado español:
 - autonómico 73-75
 - características 74-75
 - competencias 75-78
 - función compensatoria 85
- Estructura bipolar (de la enseñanza): 22, 23, 24
- Evaluación:
 - en bachillerato 65-66
 - en la ESO 61-62
- Financiación (de la enseñanza): 32, 34, 36
- Folkeskole*: 93
- Formación profesional:
 - acceso desde bachillerato LOGSE 66
 - de base 53-54

deficiencias de la F.P de primer grado 49-50
 en Europa: 89, 92, 93, 94, 96, 97, 100-101
 en la reforma experimental 53-54
 en LOGSE 54, 65-66
 Francia: 19, 73, 89, 90, 93, 94, 100
Gesamtschule: 92
Grammar school: 89
 Gratuidad: 16, 17, 20, 21, 23, 26, 32, 36, 40, 41
 Grecia: 93, 94, 95
Grundskola: 93
Gymnasium: 89, 92
Hauptschule: 92
 Horas lectivas: 95, 96
 Ideario: 34, 35, 36, 37, 38
 Igualdad:
 de enseñanza 32, 33, 44
 de oportunidades 98, 100
 Inglaterra: 89, 90, 91, 93, 94, 98, 100
 Instituto Nacional de Calidad y Evaluación: 44, 45, 81, 82, 85
 Irlanda: 94
 Italia: 89, 95
Länder: 92, 101
 Lengua:
 extranjera o moderna 95
 materna 95, 96
 Ley:
 Moyano 17-22
 Villar 22-24
 Libertad:
 de cátedra 34, 35, 36
 de conciencia 24, 36
 de creación de centros 16, 17, 17-18, 22, 23, 32, 33-35, 36, 38, 40
 LODE: 35-38
 LOECE: 33-35
 LOGSE: 38-44
 LOPEG: 44-46
 Luxemburgo: 91, 95
Lycée: 89
Lycée technique: 89
 Matemáticas: 89-95
 Materiales curriculares:
 selección en la ESO 62-63
 Métodos activos:
 en la reforma experimental 54-55

Ministerio de Educación y Ciencia:
 23, 39, 40, 44, 45, 46, 49, 56, 68, 80, 81, 85

Modelo:
 diferenciado institucionalmente 91-92
 diferenciado por secciones 91, 92-93
 integrado comprensivo 91, 93, 96-99
 integrado unitario 91, 93, 96-99

Modern school: 89

Objetivos de la enseñanza:
 en el bachillerato 64-65
 en la ESO 56

Obligatoriedad escolar: 19-20, 32

Orientación a los alumnos:
 al final de la ESO 62

Pactos autonómicos:
 de 1992 78-80
 en educación 80

Países Bajos: 91, 92

Petites écoles: 90

Portugal: 93, 94, 95

Proceso de reforma:
 en la LOGSE 55-56
 en la reforma experimental 52

Profesorado de educación secundaria:
 cuerpo de Profesores de E.S 66-67
 curso de especialización didáctica 66
 falta de una cultura profesional específica 67, 100
 formación inicial 67
 formación permanente 67, 68
 posición ante la reforma 51, 69-70
 requisitos legales 66
 resistencias e inercias 68-69

Programación general (de la enseñanza): 33, 36, 78, 81, 83

Proyecto Maravall 39

Quadrivium: 89

Realschulen: 89

Reforma experimental de las enseñanzas medias:
 evaluación externa 55-56
 seguimiento 63

Reglamento general de 1821: 15, 16, 18

Religión:
 y educación 32, 34, 40

Rendimiento: 91, 93, 99, 100, 101

Secularización: 18, 23, 32, 49

Segregación social: 97

Selección: 51, 60, 63, 88, 95, 96, 101
Sistema dual:
 de enseñanza 16, 17, 23, 32, 36
 en el aprendizaje 96-98
Socialización: 60, 98, 100
Subsidiariedad: 22, 33
Suecia: 91, 93, 94
Suiza: 91
Tribunal Constitucional: 34, 35, 37, 38, 41, 73, 77
Trivium: 89
Tronco común: 52, 88, 96, 98, 99
Uniformidad: 16, 17, 19, 22, 23, 72, 73, 74
Universidad:
 autonomía 32
 como referente 92, 93, 95, 96-97
 en el siglo XVIII 15
Volksschulen: 90

TÍTULOS EN PREPARACIÓN

- **Enseñar y aprender Inglés en la Educación Secundaria.**
Laura Pla e Ignasi Vila (Coord.)
- **La Educación matemática en la Enseñanza Secundaria.**
Luis Rico (Coord.)
- **Enseñar y aprender Tecnología en la Educación Secundaria.**
Javier Baigorri (Coord.)
- **Sociología de las instituciones de Educación Secundaria.**
Mariano Fernández Enguita (Coord.)
La orientación educativa y profesional en la Educación Secundaria.
Elena Martín y Vicent Tirado (Coord.)
- **Los Institutos de Educación Secundaria: organización y funcionamiento.**
Serafín Antúnez (Coord.)
- **Diseño y desarrollo del curriculum en la Educación Secundaria.**
Juan Manuel Escudero (Coord.)
- **Psicología del desarrollo: pubertad, adolescencia y juventud.**
Eduardo Martí (Coord.)
- **Psicología de la instrucción: la enseñanza y el aprendizaje en la Educación Secundaria.**
César Coll (Coord.)

Esta obra presenta la educación secundaria en el contexto del nacimiento y desarrollo del sistema educativo español. En este marco, la educación secundaria ocupa un lugar central como protagonista: se analizan, de este modo, sus problemas desde la perspectiva de la política educativa, con especial énfasis en las grandes leyes de educación y en las reformas institucionales habidas en el pasado, dedicando un espacio destacado a la reforma de la educación secundaria actualmente en marcha.

El estudio de los problemas actuales de la educación secundaria es el nervio central de la obra, sin que se olviden aspectos colaterales como la organización descentralizada del sistema educativo español y los problemas de la educación secundaria en la Unión Europea.



La colección CUADERNOS DE FORMACIÓN DEL PROFESORADO. EDUCACIÓN SECUNDARIA aspira a ser un instrumento útil para la formación inicial y al servicio del profesorado de Educación Secundaria en el marco del proceso de implantación de la L.O.G.S.E. Tres rasgos caracterizan todas las obras incluidas en la colección. En primer lugar, el esfuerzo realizado por sus autores para reflejar una visión articulada y coherente de la Educación Secundaria, tanto en lo que concierne a las finalidades de las etapas y enseñanzas que la conforman, como a los planteamientos curriculares, didácticos y psicopedagógicos subyacentes. En segundo lugar, la apertura hacia nuevos enfoques y planteamientos en la formación del profesorado de Educación Secundaria. Y, finalmente, la voluntad de compaginar el rigor científico y didáctico de los contenidos con una presentación práctica y concreta de los mismos orientada a la identificación, formulación, análisis y resolución de problemas relacionados con el ejercicio profesional de la docencia.