

Juan Manuel Fernández

\* manual de política y legislación educativas.

THE  
Teoría e  
Historia de la  
Educación

1

SINTESIS  
EDUCACIÓN

# **\* manual de política y legislación educativas**

**PROYECTO  
EDITORIAL**

**síntesis educación**

**COMITÉ CIENTÍFICO**

**Director**

**Joaquín Cairín Sallán**

Áreas de publicación

*Didáctica y organización escolar*

Coordinador

Joaquín Gairín Sallán

*Métodos de investigación y diagnóstico en educación*

Coordinador

Joaquín Gairín Sallán

*Teoría e historia de la educación*

Coordinadores

Salomó Marqués Sureda

Conrad Vilanou Torrano

*Didáctica de la lengua y la literatura*

Coordinadores

Artur Noguerol Rodrigo

Luci Nusbaum Capdevila

*Didáctica de las ciencias experimentales*

Coordinadora

Neus Sanmartí Puig

*Didáctica de las ciencias sociales*

Coordinadores

Ernesto Gómez Rodríguez

Joan Pagés Blanch

*Didáctica de la matemática*

Coordinador

Luis Rico Romero



1

Juan Manuel Fernández

**\* manual de política  
y legislación educativas**



© Juan Manuel Fernández

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.  
Vallehermoso 34  
28015 Madrid  
Tel 91 593 20 98  
<http://www.sintesis.com>

ISBN: 978-84-995820-6-1

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

# Índice

## *Presentación*

### **1. Política educativa y sociedad**

- 1.1. Introducción
- 1.2. La política
- 1.3. Lo político. El político. La sociedad política
- 1.4. Naturaleza y fines de la política educativa
- 1.5. Agentes, factores, postulados y contenidos de la política educativa
- Resumen
- Actividades de desarrollo

## PARTE I ESPACIOS POLÍTICOS Y EDUCACIÓN

### **2. Globalidad educación**

- 2.1. Introducción
- 2.2. Conceptos, dimensiones y problemas de la globalidad
- 2.3. Factores de la globalidad e intervención de las políticas educativas
- 2.4. Globalidad, desarrollo y educación
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **3. Estado y educación**

- 3.1. Introducción
- 3.2. La función histórica del Estado
- 3.3. Redefinir el papel del Estado
- 3.4. Estado social, neoliberalismo y educación
- 3.5. El papel del Estado e educación
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **4. La política educativa de la Unión Europea**

- 4.1. Introducción
- 4.2. Hacia una política europea de educación
- 4.3. La difícil ciudadanía europea
- 4.4. Educar para la "Europa de los ciudadanos"
- Resumen

Actividades de desarrollo

## PARTE II PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

### **5. *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza***

- 5.1. Introducción
- 5.2. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en los tratados internacionales
- 5.3. Desigualdades y discriminaciones en el derecho a la educación
- 5.4. La libertad paterna de elegir educación
- 5.5. La libertad de elegir centro docente
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **6. *La democracia en la enseñanza***

- 6.1. Introducción
- 6.2. Democracia y participación política
- 6.3. Dos formas de participación paterna en la enseñanza
  - 6.3.1. *Participación mínima o "clientelar"*
  - 6.3.2. *Participación intensiva o "integral"*
- 6.4. Educación cívica
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **7. *Descentralización educativa***

- 7.1. Introducción
- 7.2. Conceptualización y complejidad de la descentralización
- 7.3. El sentido de la descentralización educativa
- 7.4. La participación, principio básico de la descentralización
- 7.5. Descentralización y curriculum
- Resumen
- Actividades de desarrollo

## PARTE III TIEMPOS EDUCATIVOS

### **8. *Objetivos y contenidos de la educación básica***

- 8.1. Introducción
- 8.2. La escuela y las funciones que no le son propias
- 8.3. La escuela y las exigencias del mercado
- 8.4. La liberación de la persona, objetivo primordial de la educación básica
- 8.5. Exigencias para una educación liberadora
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **9. *Función social de la universidad***

- 9.1. Introducción
- 9.2. La misión de la universidad, un tema histórico
- 9.3. Función social de la universidad
- 9.4. Criterios para la redefinición de las funciones de la universidad
- 9.5. La misión tradicional de la universidad, una exigencia para el futuro
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **9. Sentido y exigencias de la educación permanente**

- 10.1. Introducción
- 10.2. Formas de aproximación a la educación permanente
- 10.3. El sentido de la educación permanente
- 10.4. La iniciativa de la Unión Europea
- 10.5. Exigencias y características de la educación permanente
- 10.6. Problemas de la educación permanente
- Resumen
- Actividades de desarrollo

## PARTE IV LEYES BÁSICAS DE LA DEMOCRACIA

### **1. Principios constitucionales del sistema educativo español**

- 11.1. Introducción
- 11.2. El "artículo de la enseñanza" y la naturaleza del "pacto escolar"
- 11.3. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza
  - 11.3.1. echo a la educación, 11.3.2. La libertad de enseñanza*
- 11.4. El Estado social y la educación como servicio público
- 11.5. La educación, una competencia compartida
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **2. La LODE y la LOPEG, ¿leyes para la democracia?**

- 12.1. Introducción
- 12.2. La LODE, una ley para la democracia
  - 12.2.1. La difícil gestación de la ley, 12.2.2. Contenido básico de la LODE, 12.2.3. Libertad de elección de centro escolar*
- 12.3. La LOPEG, ¿una ley para la democracia?
  - 12.3.1. Una ley sin polémica ni consenso, 12.3.2. Bases, motivos y principios de la LOPEG, 12.3.3. ¿Una ley próxima al neoliberalismo?*
- Resumen
- Actividades de desarrollo

### **3. La reforma de la enseñanza**

- 13.1. Introducción
- 13.2. Proceso y necesidad de la reforma
- 13.3. Las grandes líneas de la reforma
  - 13.3.1. Cambios en la estructura del sistema educativo, 13.3.2. Innovaciones para la*

*calidad de la enseñanza*

13.4. Valoración de la reforma

Resumen

Actividades de desarrollo

#### **4. Ley de Reforma Universitaria. Claves y problemas**

14.1. Introducción

14.2. Algunas razones para la reforma de la universidad

14.3. El marco de la reforma

14.4. La autonomía universitaria

14.5. Estructura y órganos de gobierno

*14.5.1. Estructura departamental, 14.5.2. Estructura participativa, 14.5.3. Organización de los estudios*

14.6. La misión de la universidad de la LRU

14.7. Otras disfunciones de la reforma universitaria

Resumen

Actividades de desarrollo

#### ***Bibliografía***

# *Presentación*

Éste es un libro para estudiantes universitarios, y para ellos, sobre todo, está pensado, aunque pretende también ser útil a todo tipo de público relacionado o, simplemente, interesado por el mundo de la educación. Pero es su carácter de texto básico lo que explica tanto su estructura como el modo de abordar los distintos temas que trata. En su aspecto formal, cada capítulo se abre con una breve introducción que plantea cuestiones, percibe problemas o sugiere ideas relacionadas con el contenido del capítulo, con la pretensión de poner al lector "en situación" y convocarlo a la lectura del tema que se va a tratar, cuyo desarrollo se cierra con un somero resumen a modo de recordatorio de lo leído. Una serie de cuestiones para la reflexión y el diálogo constituye también una de las partes comunes a cada uno de los catorce capítulos de que consta el libro.

Su carácter de manual le ha permitido contar con el pensamiento de otros estudiosos; y en este sentido no es éste un libro que recoja exclusivamente la opinión del autor, cuya subjetividad está presente en el desarrollo de los temas tratados y en su misma elección. Naturalmente, la temática de estos catorce capítulos obedece a una opción que parte de la conveniencia de ofrecer una visión amplia, general, de algunas de las principales materias objeto de la política educativa. Así, cada capítulo se limita a señalar algunas marcas en las que el lector tiene que detenerse para adentrarse paulatinamente en las grandes cuestiones de la política de la educación, las cuales se han estructurado en cuatro grandes núcleos precedidos por un primer capítulo introductorio, donde se perfilan los contornos de lo que es la *política*, lo *político* y el *político*, los agentes, factores y postulados actuantes en la política de la educación, para establecer lo que debe ser la función social de la política educativa: atender las necesidades de la sociedad en una doble dimensión, la probable o posible y la deseable.

El primer bloque temático, "Espacios políticos y educación", quiere presentar a modo de *zoom* algunos planteamientos educativos que se hacen desde un triple espacio: el global (o mundial), el europeo y el estatal. Este núcleo pretende tres objetivos correspondientes respectivamente a cada uno de los tres temas propuestos: presentar los problemas y exigencias que la globalización plantea a la política educativa de los países desarrollados; plantear las acciones de la política educativa de la Unión Europea y los problemas que conlleva, y por último, analizar el papel del Estado (intervención, abstención, regulación...) en materia educativa. El lector observará que el capítulo referido al estudio del papel del Estado en educación antecede al que tiene como protagonista el espacio europeo. Ello es así porque se ha preferido alterar el orden "lógico" de mayor a menor por entender que es sobre el espacio "Estado" donde pivota tanto la globalización como la construcción europea.

El segundo núcleo – "Principios fundamentales de la política educativa"– parte del

entendimiento de que toda política educativa democrática está siempre contextualizada por esos grandes principios y postulados respecto a los cuales a menudo mantiene relaciones contradictorias; así, los derechos, las libertades, la democratización, la descentralización y la participación se estudian aquí como postulados fundamentantes, a modo de filosofía básica de las políticas educativas democráticas y progresistas. Los *derechos y libertades* son examinados a la luz de las declaraciones y convenios internacionales, con especial detenimiento en la libertad de elegir educación. En el estudio de la *democratización* de la enseñanza se hace hincapié en las implicaciones que para la participación y la educación cívica tienen la interpretación minimalista y maximalista de la democracia. El tema de la libre elección de centro, y las dificultades que plantea la participación de los sectores sociales ocupa, asimismo, un lugar destacado. El último gran postulado, la *descentralización*, que es examinada en estrecha ligazón con los dos anteriores, aparece influida por los criterios de la eficacia en la gestión, de la oportunidad política y de los nuevos contextos sociales y culturales.

El tercer núcleo está presidido por el rótulo "Tiempos educativos". Aunque no se desconocen las dificultades de establecer las inveteradas relaciones entre "niveles" de formación y la edad de los individuos –por ejemplo, ¿dónde empieza la educación permanente?, ¿es la educación secundaria, general y profesional, parte de la educación permanente?, ¿dónde acaba la educación básica?...–, se ha optado, basándose en razones didácticas, por identificar, en principio –y sin perjuicio de que en el desarrollo de los capítulos se hagan las aclaraciones oportunas–, los tradicionales períodos formativos con sus correspondientes y acostumbradas fases cronológicas de la vida de las personas. Así, los capítulos que integran este bloque temático reflexionan sobre las metas y los fines de la educación "básica" y sus relaciones con las exigencias de la sociedad y con el mundo del trabajo; acerca de cuáles deberían ser sus contenidos inexcusables para poner la educación "básica" al servicio del propio individuo y de la sociedad de la que forma parte. Parecido planteamiento invita a reflexionar sobre las relaciones de la universidad con su entorno social y laboral: ¿debe preparar para el empleo o para la realización personal?, ¿debe atender ambos objetivos?, ¿cómo sirve mejor a la sociedad? La educación permanente es una exigencia de nuestro tiempo, de un mundo en constante transformación social, cultural y laboral, que requiere políticas adecuadas para hacer frente a esta evolución, políticas que en este "tiempo educativo" deben ser especialmente innovadoras.

El cuarto y núcleo –"Leyes básicas de la democracia"– no sólo explica el edificio básico del sistema educativo español, sino que también observa cómo se precipitan en sus leyes orgánicas algunos de los postulados, planteamientos y problemas observados en capítulos anteriores. Así, se analizan los derechos y libertades que recoge la Constitución y el equilibrio de poderes que establece; la influencia de las filosofías políticas minimalistas y maximalistas en la legislación educativa; el peso de las ideologías neoliberales en el ordenamiento educativo del último decenio; o la influencia de la estructura social y política española reflejada en la ordenación universitaria y sus estudios.

El lector podrá comprobar que, en efecto, el contenido del libro es fruto de una elección y que, tal vez, se podía haber optado por otros temas de los muchos que integran la política educativa; pero, en todo caso, los que conforman este texto se han planteado con el deseo de que provoquen en el lector las reflexiones que impulsaron al autor a incluirlos en él.

# 1

## *Política educativa y sociedad*

### **1.1. Introducción**

Se suele afirmar con sobrada razón que nuestro tiempo es escasamente propicio para la política. Sin duda, la desaparición de valores absolutos y ciertos, capaces –como en otros tiempos– de actuar como guías de las conductas humanas, ha provocado un repliegue hacia la individualidad autocomplaciente, un dominio –su pequeño mundo– que el hombre controla mejor y en el que, por tanto, se siente más cómodo y, equivocadamente, más seguro. Por otro lado, el derrumbe de referentes comunes incontestables propicia también el amparo de valores trascendentes que, como el individualismo narcisista, nada tienen que ver con la política, sino más bien al contrario, conducen a la inacción en política. Si no hay referentes comunes por los que empeñar la acción política, todo puede quedar en un mero "vive y deja vivir" (tolerancia pasiva), en la ausencia de búsquedas, en la falta de compromisos sociales, en el conformismo del pensamiento puesto que la duda no conduciría a nada que merezca la pena, en el menosprecio de la política porque ésta es, por naturaleza, acción compartida en busca de la mejor sociedad, del mejor bien común deseable, lo que implica diálogo entre iguales, o sea, intercambio de los frutos de su pensamiento, de los logros derivados de preguntarse qué son y a qué aspiran. El individualismo autocondescendiente y la búsqueda de cobijo en la trascendencia como resultado de la pérdida de referentes universalmente válidos desembocan en la pasividad, actitud enemiga de la política, que es incentivación del pensamiento crítico. De ahí que Tenzer sostenga que "en la actualidad, la tarea primordial de la política es suscitar esa voluntad de pensar y de *ser* ella misma este pensamiento". Si no hay referentes comunes, es posible que la política social se limite a actuar por negación, es decir, a promover la tolerancia entendida como indiferencia, que permita la pacificación social por aplicación del "vive y deja vivir", a procurar la ausencia de conflictos, a lograr "consensos" no para fundar la unidad, sino para convivir con lo que nos separa: "el consenso aparente se transforma en un recurso más para que cada cual pueda vivir su existencia individual, solo y tranquilo" (Tenzer, 1992: 343-346). Parece, en efecto, que no son éstos buenos tiempos para la acción política democrática erigida, ya se sabe, sobre el pensamiento crítico, incómodo por tanto para la conformidad

establecida, y sobre la comunidad con los otros y con los problemas que afectan a la sociedad.

En el fondo del desencanto político que aparece asentado en las sociedades modernas, está la deslegitimación de la política, de lo político y del político. Un incorrecto entendimiento de la política y de sus actores y la ausencia de eficacia que a veces se observa en esta acción social, son en buena medida causantes del desapego hacia la política. Este déficit de afección por la "cosa pública" ha conducido al individualismo y a la indiferencia que tan seriamente obstaculizan el desarrollo de la política según el entendimiento que de ella se va a exponer en las páginas siguientes.

Pero, aunque, por un lado, hay coincidencia en testimoniar el malestar de la política, por otro, se observa cómo *lo político*—en detrimento de tradicionales paradigmas sobre todo de corte socioeconómico— vuelve a cobrar protagonismo en la explicación de los fenómenos sociales; lo cual comporta no sólo la revalorización de la política en las sociedades modernas, sino también la modificación del protagonista político, que ya no es sólo el gran estadista, sino también el anónimo ciudadano. Naturalmente dos posturas tan opuestas están amparadas por dos modos de entender la política que van a estar presentes en estas páginas: uno que ve más conveniente, por creerla más eficaz y beneficiosa para el bienestar social, una actuación política de baja intensidad en la ciudadanía, y otra que, por el contrario, apuesta por una implicación máxima en los asuntos ciudadanos.

En consecuencia, parece preciso acotar algunos conceptos y fundamentos de la política educativa que proporcionen referentes para la lectura de las páginas que siguen.

## 1.2. La política

Aunque no es posible en estas páginas abordar la complejidad terminológica de la política, lo cual, por otra parte, tampoco es absolutamente necesario para la comprensión de lo que aquí se dice, sí es conveniente, sin embargo, delimitar algunos significados y fines de la política que presenten ese otro concepto que protagoniza el presente libro: la política educativa. Más aún: es preciso que entre las muchas acepciones que encierra el concepto *política* se opte aquí por una de ellas sin que eso equivalga a rechazar por impropias o incorrectas las demás; lo que ocurre es que toda opción refleja una forma de entender las cosas, la vida, el mundo, las relaciones entre individuos, la sociedad; optar implica hacerlo por una determinada cosmovisión. Por eso mismo hay muchas formas de hacer política que, según su sentido, concitarán adhesión, indiferencia o rechazo.

Conviene advertir que la terminología de lo concerniente a la política educativa no sólo no está epistemológicamente resuelta, sino que cada vez se hace más compleja tanto por los nuevos conceptos que se introducen en su vastísimo campo de estudio cuanto por la variedad y amplitud de matices y contenidos con que esos términos se van enriqueciendo; lo cual no es de extrañar dado que la política en general y la educativa en particular están en constante mutación y en permanente desarrollo; así, por ejemplo, no

tiene el mismo contenido la política de los años sesenta que la política que se hace, se piensa o se desea en nuestros días. (La política –como se verá luego– es primero deseo y luego acción.)

La polisemia del vocablo *política* –que no se analiza aquí– es algo constatable no sólo por las formas en que ha sido entendida desde antiguo, sino por los usos de que ha sido objeto. Desde Platón y Aristóteles, hasta Hobbes, Locke y Montesquieu pasando por Maquiavelo, el significado del vocablo *política* se ha agrandado en su carga significativa. Octavi Fullat (1994: 48-49) distingue lo que *es o ha sido* la política (los hechos para Maquiavelo) y lo que *desearíamos que fuese* la política. La primera acepción –lo que es o ha sido– hace referencia al carácter positivo de la política; es decir, la política se reduce al estudio de los hechos que han sucedido, lo que para muchos es consustancial a la naturaleza de la política. Cabe, pues, insistir en que, para algunos – como Fullat–, entender la política "desde el ejercicio del poder" es la única manera de no confundir "*juicios fácticos*, lo que las cosas son, con *juicios axiológicos*, lo que las cosas deberían ser"; esta posición se traduce, aludiendo a Maquiavelo, en que una *buena política* (la que logra sus propósitos) no tiene por qué ser necesariamente una *política buena*. Pero también se debe preguntar el lector si aceptar la irreconciliable coexistencia del *ser* con el *deber ser* en política, considerarla como lo que en realidad es y no como lo que debería ser, no equivale a aceptar las cosas *como son*; debería cuestionarse si la política como *lo que es* no debe ser un paso ulterior a la política como *lo que debería ser*, dicho de otro modo: la política posible, ¿acaso no debería ser consecuencia de la política deseable? Si se acepta esto último, se estará reconociendo el poder transformador de la política y el papel activo en ella de los "políticos", es decir, de todos los llamados a ser protagonistas en la acción política. Sin duda que en este planteamiento existe otra cuestión fundamental: la vinculación entre política y moral, entre política y ética. ¿Es deseable la separación entre una y otra? A estas preguntas son muchos los que dan una respuesta que se acomoda al planteamiento que aquí se hace; así, Nicolas Tenzer (1992: 333) afirma que "hacer política es *revelar una voluntad subyacente* del pueblo. La obra política es una obra de traducción", de esclarecimiento de lo que desea la gente. Más aún; la política tiene que ser instrumento de liberación personal y social. La política, para ser tal, debe ayudar a la emancipación de quien está llamado a ser su agente, su actor, actor de la política, *político* en suma; es decir, la acción política precisa de la consciencia, de la concienciación que, para Freire (1990: 120), es "el proceso mediante el cual los seres humanos participan críticamente en un acto transformador [...] Uno de los puntos importantes de la concienciación es provocar un reconocimiento del mundo, no como mundo 'dado', sino como mundo que está dinámicamente en 'proceso de creación'". No es posible –no es, al menos deseable– una política como instrumento de aceptación de la sociedad, del mundo, del statu quo; es necesaria la práctica, una acción (política) susceptible de transformar el mundo y de cambiar una sociedad que creemos puede ser mejorada. Paolo Freire (1990: 116-117) entiende que es "analfabeto político" quien tiene una visión de la realidad social como si ésta ya estuviera determinada de antemano, y no como algo en desarrollo, como un proceso en el que se puede actuar y, por tanto,

conceder protagonismo al ser humano como *ser político*. Este analfabetismo equivale a no valorar el futuro como susceptible de ser producido por el hombre, como algo intangible, que no se puede hacer, porque ya viene previsto (es la "domesticación del futuro"). Esta es una actitud fatalista del porvenir que contiene el agravante de reproducir el presente preservando lo establecido desde el momento que entiende que es el presente lo que determina al futuro. Este fatalismo, dice Freire, "niega la condición de las personas como seres de praxis" y encierra otras indeseables consecuencias: por un lado, el ser humano, que no ve salida digna a su potencialidad como actor en la historia, acaba refugiándose en su propia subjetividad y, por otro, el analfabeto político acomete prácticas "activistas" sin consciencia de su alcance, sin comprensión de su finalidad ni entendimiento de la acción que realiza. "En ninguno de estos casos –argumenta Freire– es posible concebir a las personas como una *presencia* en el mundo, como seres de praxis, de acción y de reflexión acerca del mundo." Naturalmente, esto *no es ni ha sido* la política; Freire está hablando de lo que la política debería ser, no de lo que es; ¿se puede legítimamente obviar lo deseable de los planteamientos políticos?

Prescindir en política de lo que debería ser es una actitud cautelosa justificada por el temor a caer en la utopía, olvidándose de que la utopía no tiene por qué ser un lugar imposible al que ir, sino un estímulo para una meta deseable. Al respecto, el sociólogo alemán Max Weber (1997: 178) parece prescindir de este miedo cuando afirma que "la política consiste en una dura y prolongada penetración [influencia] a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y medida. Es completamente cierto, y así lo prueba la Historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez". Hannah Arendt (1997: 65-66) participa de la creencia en el logro de lo imposible, previo el supuesto de que el sentido de la política –no su objetivo ni su meta– es la libertad y de que en el espacio de la política, si es tal, el hombre es, juntamente con otros, el auténtico protagonista: "es en este espacio –y no en ningún otro– donde tenemos el derecho a esperar milagros. No porque creamos en ellos, sino porque los hombres, en la medida en que pueden actuar, son capaces de llevar a cabo lo improbable e imprevisible y de llevarlo a cabo continuamente, lo sepan o no". Aceptar lo que es en política tiene mucho de asunción de las murallas que defienden el orden existente, mientras que proponer lo deseable es un ejercicio de libertad que sólo sería utópico y vano si se careciera de la libertad que da sentido a la política. Es el maleamiento de la política y la desconfianza que ha generado, lo que ha puesto en duda que libertad y política vayan juntas; pero el ser humano en libertad –auténtico *taumaturgo*–, dotado del don de la "acción", es capaz de hacer milagros "de un modo maravilloso y misterioso" (Arendt, 1997: 61-62). La libertad, es decir, la ausencia de dominación, es *conditio sine qua non* para hacer política como nos recuerda H. Arendt, para hacer política deseable.

De acuerdo, pues, con lo expuesto hasta el momento en estas páginas se va a contemplar la política como quehacer político, y en este sentido tendrán cabida referencias, por ejemplo, a las decisiones que desde el poder se han tomado en este campo sectorial de la política general, y como deseo encaminado hacia el logro de una

sociedad mejor. Ortega y Gasset (1944-1969: 1: 507) otorgaba el nombre de política al instrumento que provoca la transformación de la realidad social circundante; la política para el filósofo madrileño es acción a la que guía una orientación determinada que busca la transformación social. Cambiar la sociedad por otra mejor, transformar la realidad actual por un proyecto deseable, sobre todo si aquella realidad no es tenida por óptima, es un objetivo irrenunciable de la política. Dice Legrand (Graó, 1989: 35) que "toda política supone anticipación en el tiempo, proyección hacia el futuro a corto y a largo plazo con el fin de cambiar la situación existente"; pero la dificultad vendrá cuando se quiera delimitar la mejor orientación en función de la cual cambiar la situación existente y transformar la sociedad; de esto se hablará en el apartado referido a la política educativa.

La política es absolutamente necesaria para el logro de proyectos transformadores encaminados a la consecución de una sociedad y una realidad deseable de la que forma parte nuclear la democracia; y ésta no es posible sin la política. Su final –como el de la historia y de las ideologías– "sellaría el término de todo progreso en la construcción democrática" (Tenzer, 1992: 326). Fácilmente se comprende que no es ésta una afirmación gratuita si se piensa que la política implica el ejercicio de las más importantes realizaciones de la condición humana: la palabra –el diálogo– y la acción (Arendt, 1993: 200), pero que se producen de manera conjunta y compartida con otros que son distintos, pero también iguales, y que "nos constituyen como personas; luego sin relación con los demás no seríamos nosotros mismos" (Bilbeny, 1998: 36); y esta igualdad resulta obligada para la política. Hannah Arendt (1997: 45-47) cree que "la política trata del estar juntos y los unos con los otros de los *diversos*"; por eso piensa que es un error considerar al hombre como "zoon politikon", porque "el hombre es a-político", y la política se hace fuera del hombre, pero necesariamente *entre-los-hombres*. De los demás necesita también la palabra, la actitud dialógica, tan fundamental en política; el diálogo, requiere escuchar y ser escuchado, hablar y expresarse libremente, y eso no se puede hacer en solitario ni bajo dominación; la acción tampoco puede tener lugar en el aislamiento: "toda acción es una acción/*in concert*"; es imposible realizar algo sin los demás, con quienes se llega a conocer la realidad y el mundo que nos rodea porque es común a todos y, en consecuencia, los demás me son necesarios –como yo a ellos– para comprender ese mundo del que formamos parte y que compartimos, en el que ocupamos una posición en relación con los demás, gracias a lo cual podemos hablar de ello; subjetividad, pero también intersubjetividad: los demás me ven como sujeto y esa percepción me indica lo que soy. La actuación conjunta crea espacios públicos, lugares públicos, propiamente políticos, compuestos por la presencia de los demás y, por consiguiente, opuestos a la privacidad. El espacio público sólo llega a ser político cuando se instala en la *polis*, en la ciudad, lugar en el que se encuentran los iguales (como acontecía, en la Grecia clásica, en el ágora y el mercado, lugares públicos de reunión entre iguales) y pueden hablar en libertad; la vida privada era para los griegos *idiota* porque "le faltaba esta diversidad de hablar sobre algo y, consecuentemente, la experiencia de cómo van verdaderamente las cosas en el mundo" (Arendt, 1997: 77-79). El individuo nunca es libre en su aislamiento, en su privacidad egoísta, entre otras

razones porque desde ese espacio privado no puede contemplar la realidad, el mundo, desde todos sus ángulos, cerrándose, en consecuencia, al "pensamiento abierto" que nace de la relación con los demás en el espacio público, en la *polis*. De ahí que lo público (el espacio de todos donde se conoce y se percibe la realidad como poliédrica, en sus múltiples formas) sea más humano, más "bello y sabio" que el ámbito privado; no sorprende que Arendt citara a menudo los versos de su amigo el poeta W. H. Auden: "Los rostros privados / en lugares públicos / son más bellos / y sabios que los rostros públicos / en lugares privados" (Flores D'Arcais, 1996: 10).

### **1.3. Lo político. El político. La sociedad política**

A tenor de lo que ya se lleva dicho, el lector se habrá percatado de quiénes son los sujetos de la política, quiénes son realmente *los políticos*. No obstante, algo se debe decir al respecto porque la regresión de la política en nuestro tiempo tiene mucho que ver con la errónea delimitación del ámbito de la política y, consecuentemente, con los sujetos de la política.

¿Cuál es, pues, el ámbito de lo político? Lo político se configura, se realiza, sobre todo, mediante una institución históricamente artificial, no espontánea, el Estado. Pero lo político no es sólo lo referido al Estado, aun con ser este ámbito sumamente importante; lo político afecta a aquellos asuntos de variada naturaleza que atañen a los hombres libres que viven en una comunidad, ya pertenezcan al espacio público o al privado, a lo individual o a lo colectivo, a la libertad personal y a la obligación de los individuos para con la colectividad (Tenzer, 1992: 327). La política no la pueden hacer sólo los privados, los individuos componentes de una sociedad atomizada (despolitizada) y, por eso mismo, indefensa ante cualquier tentación no democrática: "cuando la sociedad está hecha tan sólo de individuos, no hay ya campo político. Todo se torna posible, puesto que se niegan los dos fundamentos de la política: el desarrollo del hombre y la necesidad de una comunicación social más consolidada" (Tenzer, 1992: 331). La política es, como ya se ha dicho, una tarea eminentemente común y pública, hecha por todos y preferiblemente en espacios públicos.

Sobre quién sea el político existe parecida confusión y, lo más importante, equivocaciones que afectan a la esencia y al futuro de la democracia. Lo político hace referencia a la distribución del poder y a los intereses de grupo o individuales que se crean en el entorno de esa relación. "Quien hace política –dice Max Weber (1997: 84 y 93)– aspira al poder; al poder como medio para la consecución de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder «por el poder», para gozar del sentimiento de prestigio que él confiere"; según esto, en opinión del sociólogo alemán, puede hacer política el que la convierte en su profesión principal, el que la tiene por ocupación secundaria y, en general, todos –"políticos ocasionales"– cuando depositan su voto, protestan o aplauden, se manifiestan o hacen un discurso político. En consecuencia, y de la mano de este solvente clásico, cabe afirmar que el carácter de político no se predica sólo del Estado,

del dirigente que tiene poder político, o del hombre político no gobernante, pero influyente en el debate público; además de estos tres sujetos de lo político, hay un cuarto que, señala Nicolas Tenzer (1992: 335), "*resume la naturaleza de lo político*": el pueblo, puesto que la política "no es sino el reflejo del estado del pueblo, de su grado de participación en la vida de la ciudad y de su conciencia de la existencia de problemas comunes [...] El error consiste en operar una separación radical entre los ciudadanos y la política, entre el mundo llamado civil y el mundo político, en exteriorizar a la política con relación al pueblo. Una sociedad no política, que no se define como política, no es una sociedad; es un conjunto de individuos a quienes nada une". Si se dijo más arriba que la política es acción compartida con otros, diferentes e iguales, lo político es ese "ámbito del mundo en que los hombres son primariamente activos" (Arendt, 1997: 50), todos los hombres, o sólo unos pocos. La política la hacen los muchos actores que están llamados a participar en los asuntos que conciernen a su ciudad, a su *polis*, *políticos* son, pues, todos los ciudadanos, todos los que integran la sociedad. El monopolio de la política no se agota en el Estado, ni en los aparatos gubernamentales, ni en las instituciones y agentes autorizados (partidos políticos, sindicatos, etc.), porque hay otros agentes en otros niveles de la sociedad con capacidad de autoorganización que pueden activar la política cuando aquellos aparatos y agentes están inmóviles; de tal manera que, cuando se detiene la política formal, no sucede lo mismo con lo político, que continúa ejerciéndose mediante lo que Ulrich Beck (1997: 33) llama "subpolítica", es decir, la capacidad potencial que tiene la sociedad de autoorganizarse incluso en todos los campos de la sociedad; es más, "la extinción de la política puede acompañar la activación de la subpolítica". Lo político tiene, pues, un alcance mucho mayor que la tradicional formalidad política, pudiéndose decir que lo que antes era tenido por apolítico es ahora "deviniendo político".

Llegados a este punto, conviene delimitar el significado de otros dos conceptos fundamentales: "sociedad civil" y "sociedad política".

Pocos términos tienen la historia y consiguiente complejidad conceptual que el de *sociedad civil*. Norberto Bobbio (1982: II: 1574) advierte que de su significado primigenio al que se suele aceptar en el lenguaje de hoy existe una diferencia significativa casi insalvable. La acepción actual a la que se refiere el pensador italiano alude a "la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales". El Estado, pues, (donde se desarrollan las relaciones de poder legítimo), estaría llamado a mediar, con soluciones o supresiones, los conflictos económicos, ideológicos, religiosos y sociales que se producen en lo que sería el ámbito de la sociedad civil (ámbito de las relaciones de poder de hecho). Esta interpretación es utilizada, sin embargo, para oponer sociedad civil (más creativa, menos onerosa, ágil y eficaz) y Estado, en una comparación en la que éste se lleva la peor parte; en esa concepción la sociedad civil sería anti-estatal. Unas páginas más atrás se decía que el Estado es una forma de vida no espontánea, al contrario de la ciudad, no natural en tanto que es un artificio, un invento ideado por los hombres; las formas de vida naturales "constituyen lo que se llama modernamente

sociedad", que también es una creación artificial: "La sociedad –dice Dalmacio Negro (1994: 20)– es el contrapunto moderno del Estado, de cuya artificiosidad ha llegado a participar plenamente." La sociedad civil, pues, nacida de la espontaneidad (es una sociedad natural) –al contrario del Estado o sociedad política, que es una construcción artificial al ser fruto de un pacto o contrato social– se "civiliza" más tarde de manos del liberalismo burgués y su poder económico, aunque sin ser todavía Estado o sociedad política. Es todavía pre-estatal. Con la sociedad comunista –sigue argumentando Norbert Bilbeny (1998: 43-46)– la sociedad civil supera al Estado. Pero, so riesgo de no quebrantar la coherencia de lo escrito hasta aquí, no es posible separar de modo tajante sociedad civil y sociedad política. Si lo *público* es lo relativo a la *polis*, a la *política*, como ámbito más acabado y perfecto donde se desarrolla la acción solidaria de los individuos (*políticos*) en orden a conseguir la transformación social entendida como un bien colectivo, no puede ser identificado sin más como lo estatal; antes al contrario, el concepto de sociedad política integra –aunque no absorbe– en su significación el concepto *sociedad civil* y al Estado. Víctor Pérez Díaz (1997: 158-159) distingue sociedad civil y esfera pública, aunque ésta "ocupa una posición crucial en el conjunto del sistema de la sociedad civil" como "el espacio donde las asociaciones y los individuos que forman el tejido social actúan en su capacidad de ciudadanos y, como tales, de partícipes en una conversación cívica referida a qué sea el bien común [...] y cuáles sean los medios para alcanzarlo"; mientras que una acepción amplia de la sociedad civil para este autor ha de reunir un tejido asociativo, mercados económicos, espacio público, normas generales, soporte comunitario y una autoridad pública limitada y responsable. Las definiciones tanto del concepto *Estado* como del de sociedad civil son abundantes; de modo que, puestos en la necesidad de optar por una definición de sociedad civil y por otra definición de Estado, conceptos que aparecerán a lo largo de este libro, habría que referirse a la que de la primera da Axel Honneth (1996: 54), aunque algo más completa: "La esfera de la sociedad civil es concebida como una comunidad de valores compartidos basada en las múltiples asociaciones de ciudadanos [...] para los cuales la libertad pública y el bien público son un valor compartido", una definición que, sin embargo, carece de rasgos importantes no explicitados, y que conviene adscribirse para usar el concepto *sociedad civil* lo más coherentemente posible en los capítulos que siguen; así, pues, cabría definirla como una comunidad de valores compartidos basada en las múltiples asociaciones de ciudadanos para los cuales la libertad pública y el bien público, la solidaridad y el universalismo y la pertenencia a la comunidad son un valor compartido. Por su parte, Darío Melossi (1992: 15) sugiere "una interpretación de la idea de Estado como mecanismo de unidad en una sociedad civil dividida y desigual". No obstante estas posturas, que se acomodan bien a las posiciones que se mantienen en este texto, sería más correcto no hacer distingos rígidos entre sociedad civil, sociedad política y Estado. Bilbeny, no apoyándose más que en "la realidad y la razón común" dice que "allí donde hay política hay también –excepto en el totalitarismo– sociedad civil: una existe en relación con la otra [...] No se puede disociar la sociedad civil de la sociedad política y viceversa". Matizando un poco más, cabe decir que la 'sociedad política' no se aviene

bien ni con la apatía política ni con la privacidad autocomplaciente; la sociedad política es el espacio de lo público, de lo más cercano a la vida de las gentes, espacio donde el ciudadano se siente identificado con otros en la construcción de un proyecto común y en la transformación de la realidad social, es el lugar de los movimientos locales y sociales, donde son posibles las relaciones interpersonales sin mediar ni el dirigismo del "Estado al uso" ni interesados fines de mercado; la sociedad política es el lugar de los espacios-comunidad, donde –utilizando la delimitación de poderes de M. Nerfin– se manifiesta el poder del pueblo (del ciudadano) frente al poder económico (del mercader) y del Estado tradicional (del príncipe) (Luque Domínguez, 1995: 115-132); un poder que requiere también de la concreción de "formaciones políticas" particulares que configuran, en clave política, nuestra realidad cotidiana; dicho más claramente, sociedad civil, sociedad política, y Estado propiamente dicho, están –o deberían estar– en estrecha integración dialéctica.

#### **1.4. Naturaleza y fines de la política educativa**

La todavía escasa tradición epistemológica de la política educativa ha concebido esta materia desde un plano predominantemente descriptivo-explicativo, orientación que no sólo estuvo presente en estudios pioneros sobre el tema (Puelles, 1987; Sevilla, 1987), sino que todavía predomina en monografías de reciente aparición (Pedró, 1997). Gonzalo Jover, que llama la atención sobre esta circunstancia (Colom, 1994: 41-50) propone un delineamiento de la política educativa que integre el plano descriptivo-explicativo con el valorativo-normativo; en consecuencia, entiende que el ámbito de la política educativa debe estar conformado por tres planos normativos: el jurídico, el crítico y el pedagógico. La norma legal a menudo suele estar condicionada por factores que, o bien trascienden –desbordándola– la realidad en la que se dicta la ley, o bien escapan al espíritu inicial de la norma jurídica, pero que han de ser considerados si se quiere no ya sólo diseñar una política determinada, sino también entenderla (así, factores económicos, técnicos, demográficos, culturales, etc.). Pero, además, una acción de política educativa debe ser "juzgada", valorada por lo que aporta a las aspiraciones de mejora de la sociedad y por su adecuación a los criterios éticos y morales que la informan. Estos deseos y expectativas van configurando nuevas actuaciones políticas a pesar incluso de la norma jurídica. La satisfacción o insatisfacción de una medida política puede no residir en el cumplimiento de la norma legal, sino en su adecuación o no a un ideal social. Por lo mismo, puede no haber coincidencia entre normatividad jurídica y normatividad pedagógica; en ocasiones el orden de prioridades no lo fijan los desarrollos legales contemplados, sino las expectativas, los deseos educativos de la sociedad; así, por ejemplo, ¿qué dicta el carácter básico de la escolaridad obligatoria, los diez años que marca la ley o las necesidades de formación de la sociedad? La política educativa deberá seguramente contemplar la primera opción (la norma jurídica), pero se deberá, además, señalar la segunda (la normatividad pedagógica), así como también la normatividad

crítica, con el ánimo de proporcionar orientaciones óptimas más acordes con las expectativas y necesidades de la sociedad.

Porque, en efecto, si se entiende la acepción de la política como *lo que es o ha sido*, plantea serias dificultades introducir en su campo de estudio las expectativas sociales, las aspiraciones de las personas a una vida mejor en una sociedad mejor. Sin duda que la política educativa debe describir y explicar los "hechos" políticos – *lo que es*–, pero, para comprenderlos, además de recurrir a los muchos factores que condicionan toda política y a valoraciones de tipo axiológico e ideológico, es necesario contar con las aspiraciones y anhelos sociales; primero, para orientar la acción política y, luego, para iluminar sus resultados de acuerdo con esas expectativas. El problema que plantea esta exigencia es quién o qué dictamina esas expectativas y aspiraciones, una cuestión que, por lo demás, no es ajena a la toma de decisiones políticas que también precisan de un dictamen ideológico, de una concepción de la vida y del mundo. La respuesta tendrá que venir de una posición global y acogedora de las varias concepciones vitales, es decir, no partidista y capaz de ser considerada como portadora de consenso, de *bondad* social para una mayoría.

Si se aceptara que la política, como se ha dicho, sólo debe ocuparse de lo que es o ha sido, habría que dar por bueno también que la política educativa "es una ciencia positiva que analiza las manifestaciones políticas del proceso educativo, las que son, no las que deberían ser" (Puelles, 1987: 31-32); una definición esta que excluye el carácter normativo de la política educativa. Pero, en líneas generales, se puede decir que la política educativa, como la política general, debe pretender dar una respuesta a las exigencias y necesidades de la sociedad. Si la acción política que se ejerce sobre la educación –o sea, la política educativa– está encaminada a satisfacer las exigencias sociales, la política educativa en buena medida está orientada hacia el logro de algo que todavía no existe en tanto que es una necesidad (la necesidad es un estado de carencia): la política general –y la política educativa como una parte de ella– está orientada hacia el futuro, tiene una función de cambio de lo existente, una función prospectiva, no de continuidad. Kant (1983: 36), en sus tratados de *Pedagogía*, aseveraba que no se debe educar pensando en el presente, sino en el futuro y con la mirada puesta en la consecución de "un estado mejor". Ortega y Gasset (1944-1969: 508–509), que, como se vio, confería a la política un fin esencial orientado a la transformación social, es más expresivo, si cabe, respecto a la educación, a la que concede también el valor de transformar la realidad dada "en el sentido de un ideal"; así, pues, la pedagogía como ciencia, adquiere el grave compromiso de "determinar aquella forma futura, aquel tipo normal de hombre en cuyo sentido ha de intentarse variar al educando", y el educador, la responsabilidad de preparar el futuro. Son conocidas las palabras de su famosa conferencia "La pedagogía social como programa político", donde se dice aquello de "si la educación es transformación de una realidad en el sentido de cierta idea mejor que poseemos y la educación no ha de ser sino social, tendremos que la pedagogía es la ciencia de transformar las sociedades. Antes llamamos a esto política: he aquí, pues, que la política se ha hecho para nosotros pedagogía [...]".

La política educativa quiere desde el presente hacer posibles nuevos y mejores modelos de convivencia social para el futuro (Colom y Domínguez, 1997: 7). Y esto tiene implicaciones importantes, entre las que hay que destacar: 1. Que la política educativa debe atender las necesidades sociales (el futuro) en una doble dirección: la posible y la deseable. 2. Que la política educativa está a caballo entre el discurso macrosociológico y de los grandes delineamientos ideológicos (en lo jurídico, teleológico..., nivel "macro" que corresponde a la política y que se sitúa en el ámbito del deber ser), y la "realidad microcomunitaria, propia de la escuela, que incide en la vida profesional y aun privada de los alumnos, padres y profesores" (Colom y Domínguez, 1997: 7).

Según estas dos implicaciones, podemos afirmar que la política educativa, por su inexorable poder configurador de hombres y pueblos, ha de atender no sólo el cambio posible (presentismo del presente), sino también el futuro deseable (construcción de algo diferente) actuando tanto sobre los grandes planteamientos sociales, políticos e ideológicos como sobre la realidad escolar diaria.

Esta aproximación a la política educativa enmarca los ejes entre los que va a circular el libro que el lector tiene en sus manos: 1. Contemplará los grandes postulados que sustentan la acción educativa a los que se harán referencia en los [capítulos 5 al 7](#), sin dejar de observar atentamente la realidad y las posibilidades de los concretos escenarios en los que aquellos postulados se habrán de reflejar y aplicar. Así, por ejemplo, se estudiarán los grandes principios como el derecho a la educación y la democratización de la enseñanza, para observar más adelante cómo se ajusta e instrumentaliza este nivel macro en ámbitos escolares concretos (nivel de micropolítica). 2. Pero a la política educativa no debe bastarle con este doble enfoque (macro y micro), sino que, teniéndolos en cuenta, no perdiendo de vista la realidad y la sociedad a la que sirve, la política educativa debe aspirar a provocar un cambio *deseable* en esa sociedad y no conformarse sólo con un cambio *posible*, más o menos adivinable (Guédez, 1987: 70). Pero ¿de qué se habla cuando se adjetiva el cambio *como posible* o como *deseable*?

Se ha dicho con asiduidad que la política educativa ha de hacerse cargo de resolver una paradoja que afecta a su finalidad: "preparar hoy a los ciudadanos de mañana". Es, en efecto, una paradoja, porque no es fácil diseñar una política de educación desde hoy dirigida a un mañana todavía ignoto y a unos ciudadanos cuyas competencias de futuro tampoco nos es posible conocer, aunque sí tal vez intuir. Pero este desconocimiento no debe hacer caer en la inacción a las políticas educativas, sino que, más bien, las incita a hacer ejercicios firmes y decididos de prospectiva, a orientarse hacia el futuro, hacia ese cambio que reside en el mañana donde se hará realidad. Naturalmente que una orientación no parte de la nada ni camina hacia lo desconocido. Al contrario: si quiere orientar hacia el mañana con eficacia, debe saber de qué situación parte y hacia qué meta quiere llegar. Es fácil conocer el punto de partida y en consecuencia diagnosticar la situación socioeducativa. Lo difícil es dilucidar hacia qué futuro se quiere ir. Hay acuerdo en afirmar que la sociedad actual se ha mostrado incapaz de resolver los problemas que la humanidad tiene planteados; lo mismo cabe decir de la educación, que ha defraudado

en la resolución de las grandes cuestiones e incertidumbres a las que se enfrentan los hombres y mujeres de nuestro tiempo. Esta insatisfacción demanda cambios en la sociedad. Y ante esta petición, la educación no debe permanecer ajena. No queda inmutable la educación porque la sociedad y sus cambios inciden sobre ella; tampoco debe permanecer impasible porque la educación o, mejor, la política que incide sobre la educación, no se ha de mover sólo por las presiones que la sociedad ejerce sobre ella, limitándose a recibir sus influencias (Fernández Soria y Mayordomo, 1993: 9-12).

La concepción de la política educativa que protagoniza estas páginas va a reivindicar, por tanto, un papel activo para ella, rechazando una concepción estática de la política. Porque, si del análisis de la situación social y del diagnóstico que recaiga en ella se deriva un malestar para con ese tipo de sociedad, la política educativa no deberá adaptarse a esa sociedad, sino contribuir a su transformación. Y no se olvide que preparar el futuro que se desea es fruto de una decisión humana protagonista, porque exige que quien piensa en el futuro como alternativa a una sociedad del malestar, y lo prepara desde el presente, sea alguien que se siente partícipe —es decir, libre, ciudadano, político— y asume el compromiso de realizar un proyecto que mejore ese presente. Transformar la realidad que no ilusiona es el objetivo de las políticas educativas que tienen en la anticipación uno de sus valores esenciales.

Pero ¿cómo hacerlo? ¿Cómo orientar la transformación social? La sensatez y la eficacia, importantes en política porque, como se ha visto, pueden legitimarla o deslegitimarla, aconsejan no ignorar la realidad; pero esto no equivale a que el político en sentido lato tenga que dejarse llevar y condicionar por la realidad, por el pragmatismo, porque, habrá que repetirlo, estaría poco menos que condenado a mantener lo existente. Se ha dicho que la política es el arte de lo posible, lo que habría que rectificar diciendo que la política debe ser el arte de hacer posible lo deseable. Porque lo posible y lo deseable no son términos que necesariamente sean irreconciliables, sino al contrario, deben ir indisolublemente unidos: si lo deseable no siempre es posible; cuando menos, lo posible debería formar siempre parte de lo deseable. La cuestión no es fácil porque afecta tanto a la concepción ideológica de la vida como a la voluntad política de hacer coincidir lo realmente posible con lo éticamente deseable.

Pero ¿en función de qué se puede orientar lo deseable? Para obviar el disenso que pueden plantear las distintas concepciones existentes de la vida y del mundo, parece que lo pertinente es fundar lo deseable sobre los valores fundamentales aceptados comúnmente, sobre una axiología que no atente contra él y contra su idea mejor de convivencia; es decir, habrá que fundamentar lo deseable de la política en el *bien común* (Colom y Domínguez, 1997: 17). Mas tendremos que indagar aún en qué es y qué caracteriza el bien común.

Hay unanimidad en aceptar que el ser humano es ser en sociedad. Repare el lector en estos dos textos:

El ser humano no se entiende, sin embargo, desde sí mismo, sino a partir de su hacerle frente al mundo. Cada sujeto se realiza con los otros sujetos humanos y no a solas. Hay hombre porque contamos con lo "no hombre", y existe el *yo* gracias al *tú*. No podemos referirnos a la

esencia eterna del hombre como algo autónomo y comprensible desde sí. Sin mundo, el ser humano es puro fantasma; sin los demás yo me convierto en un vacío desprovisto de fondo. Lo humano es inescapablemente relación. Los hombres vienen a un mundo geohistórico y son lo que son en el seno de una sociedad, de una *polis* (Fullat, 1994: 22).

Nicolas Tenzer (1992: 332) lo expresa de este otro modo:

La unión política es, en primer lugar, una unión cultural sin la cual no podría existir unión social, una unión sobre las razones de estar y de vivir juntos que se expresa en una voluntad de ir hacia el otro, de comunicarse con el otro, puesto que la naturaleza del hombre, que es la de ser sociable, lo conduce necesariamente, si quiere ser él mismo lo más perfectamente posible, a entrar en contacto con otros hombres [...] La unión [que no unanimismo] no puede ser resultado de un proceso pasivo: exige, por el contrario, la existencia de una decisión de naturaleza política, es decir, de una decisión colectiva. Lo que hoy ya no aparece es este papel constructor de la política.

O sea, el ser humano existe porque tiene lugar la existencia de otros seres humanos en los que se reconoce. Si hay un "yo" –un "ego"– es porque hay también un "otro" –un "alter"– cuya diferencia construye la identidad de aquel "yo" la cual, a su vez, constituye una diversidad distintiva por la que el "alter"–el "otro"– conforma su propia identidad. El "yo" y el "otro" se necesitan inevitablemente para ser. En consecuencia, el bien común ha de referirse a uno y otro y beneficiar a ambos para hacer posible la convivencia mutua. La comunión del "yo" y del "otro" (comunidad) se fundamenta en unos principios fundadores o principios básicos, como la justicia, la libertad, la solidaridad, la protección de los derechos que fundan y amparan la reciprocidad de esa comunidad. Simplificando mucho –porque es conocido el debate entre el liberalismo tradicional que apoya la separación entre el bien y la justicia y el comunitarismo que aboga por una ligazón estrecha de ambos con predominio incluso del bien sobre la justicia–, el "bien común" debe atender, pues, a aquellos fundamentos que podrían recogerse bajo el rótulo *de justicia social*, que no consiente que el "yo" quede desamparado en su necesidad del "otro" por el hecho de que éste haya entrado en una situación deficitaria, sea de la índole que fuere, ni que el "otro" sufra similar desamparo que el "yo". La justicia social acudiría en auxilio del "otro" en situación de déficit para poder así seguir constituyendo la comunidad necesaria y hacer posible la convivencia, máximo bien social. Naturalmente el intercambio es protagonizado por muchos "yos" y muchos "otros" en un espacio relacional físico y de intereses que trasciende lo puramente individual para hacerse plural y colectivo; este intercambio se produce en la "comunidad" (*polis, civitas*) mediante el ejercicio de la *política*, de la *ciudadanía*. Ciudadanía y solidaridad (restitución de una situación de déficit a otra de igualdad) serían los dos componentes básicos del bien común que es necesario proteger en orden a la mejor convivencia deseable. Ricardo Petrella (1997: 28) identifica el bien común con el logro de la *ciudadanía social* integradora de los tres tipos de ciudadanía que describió Maurice Roche (1992: 16-23): ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social, atentas respectivamente a los derechos individuales, a los políticos y a la cobertura de los derechos y necesidades básicos. La libertad y la igualdad son presupuestos básicos irrenunciables de toda política

educativa democrática. Naturalmente, esta afirmación implica una opción antropológica y también ideológica que se traduce en la asignación de unos fines y no de otros a la política educativa. De ahí que haya políticas que priman la libertad sobre la igualdad (correspondientes a ideologías que caen sobre todo en el ámbito de las democracias liberales, con sus derivaciones neoliberales y neoconservadoras), y otras que anteponen la igualdad a la libertad (ideologías del espectro comunitarista y de las democracias sociales).

Pero ¿qué tipo de sociedad es la deseable? Naturalmente, no puede haber un tipo único de sociedad porque entonces no estaríamos hablando de democracia; sin embargo, los análisis de los pensadores y teóricos de la filosofía política nos presentan ideas sobre la sociedad de nuestro tiempo portadora de características, alentadoras para unos y preocupantes para otros, que podemos ejemplificar con dos modelos de sociedad, entre otros posibles, que recogen dos de las orientaciones más significativas de nuestros días. Así, Karl Popper (1994), reclamado como cualificado representante del nuevo liberalismo político, caracteriza su "sociedad abierta" como una sociedad de gran movilidad social en la que los individuos pueden pasar de una a otra posición social como fruto de la capacidad de desarrollo que nuestra sociedad ofrece, pero también como resultado de la competencia que favorece. Pero, además de abierta, la sociedad popperiana es susceptible de despersonalización cuando aquella movilidad hace perder a sus integrantes su carácter personal y concreto, de arraigo y pertenencia; la sociedad abierta es necesaria, dice Popper, para ser humanos, pero el coste es la movilidad, que conlleva riesgos de inestabilidad y despersonalización. Como advierte Ch. Lasch (1996: 15 y 51-73), la movilidad conlleva, por un lado, un cierto desprecio del "localismo" y, por otro, un inherente déficit de democracia puesto que ésta exige arraigo y pertenencia; y estas observaciones son de importancia en este tipo de sociedad que favorece el surgimiento de elites que perfilan los nuevos valores y definen las opiniones al tiempo que contribuyen a la erosión democrática desde la exigencia de constante movilidad a la que va asociada la idea de éxito, ascenso y competitividad. Otra forma de ver o de desear nuestra sociedad es la concepción de la "sociedad activa" que preconiza Amitai Etzioni (1980), que se acomoda mejor al concepto de política desarrollado en este capítulo porque lleva implícita una concepción protagonista y dialógica del ser humano: capacidad de movilización, participación en la vida social, pluralismo y consenso.

### **1.5. Agentes, factores, postulados y contenidos de la política educativa**

Si se toma como referente el pasado –incluso el más reciente–, se puede sostener con García Garrido (1990: 157) que "la política educativa ha sido en todas partes preferentemente y hasta exclusivamente *política escolar*". Pero el presente y lo que se avizora para el futuro aseguran que los esfuerzos dirigidos a la política escolar se compartirán cada vez más con los que están reclamando otras instancias llamadas a suplir de alguna manera los vacíos que la institución escolar no acaba de cubrir. La educación –

se ha dicho— es demasiado importante como para dejarla exclusivamente en manos de la escuela (Colom, 1988). En cualquier caso, y precisamente por su propia importancia, la educación ha trascendido el ámbito de lo puramente escolar. Hace ya tiempo que la escuela ha dejado de ser, junto a la familia, la única agencia educativa, ocupando la comunidad en este sentido posiciones cada vez más relevantes. Así, el concepto "*política escolar*"—que atiende a la educación formal o reglada— ha quedado inmerso en la acepción más amplia de la "política educativa", que acoge en su ámbito de estudio la educación formal, la no formal y la informal en su dimensión comunitaria.

Tradicionalmente, el papel de agentes de la educación ha correspondido a personas individuales o físicas, a personas jurídicas (instituciones privadas), a los municipios y, en los últimos siglos, sobre todo, al Estado. En nuestro tiempo el protagonismo de la acción educativa no sólo se ha modificado, sino ampliado significativamente. Así, el ámbito municipal ha recobrado con nuevos bríos antiguas competencias, quizás porque el Estado ha adquirido funciones demasiado grandes como para ocuparse de problemas "pequeños", o quizás también porque la institución escolar forma parte cada vez más de la comunidad en la que radica y en la que se enraíza, y cada vez menos, en consecuencia, del aparato del Estado. Como contrapartida, la globalización de los problemas hace que los "nacionalismos-nacionales" de las políticas educativas pierdan fuerza en favor de organismos supranacionales o supraestatales que con sus orientaciones y directrices se convierten en nuevos agentes de la educación. No obstante, y todavía de manera esencial, las directrices de las políticas educativas (fines, objetivos...) las marcan los Gobiernos "en el marco de su política general, partidista o nacional" (Díez Hochleitner, 1990: 29). A pesar de ello, cada vez es más innegable la influencia de las organizaciones intergubernamentales en el diseño de las reformas y políticas educativas.

La política educativa de todo país en progreso está en constante mutación, en proceso de transición permanente. Su duración es breve, casi "momentánea", porque la política educativa está en relación con la evolución de la política general del país de la que la educativa no es más que un sector, y con la globalización que la condiciona. Cabe incluso decir más: la política educativa será en buena medida según sea el carácter que define a los grupos de presión que detentan el poder o influyen en él, y estará sometida, por tanto, a factores políticos, ideológicos y partidistas. Pero una política educativa puede cambiar, aunque no se produzca el cambio político porque la condicionan también otros factores de relevante importancia: factores demográficos (evolución de la natalidad, incremento de la esperanza de vida, presiones demográficas urbanas, despoblación rural, flujos migratorios, etc.), factores económicos (¿son suficientes las tradicionales fuentes de financiación para la solución de los problemas educativos o se hace necesario buscar nuevas alternativas?, ¿cómo afectan a las políticas educativas los distintos ciclos económicos?, ¿cómo han de responder aquéllas a las exigencias del empleo?...), factores "sociales" (educación e igualdad de oportunidades, incidencia de las transformaciones familiares en la educación, educación y democracia...), factores culturales y científicos (aparición de nuevas tecnologías y de la cultura de masas, explosión de la información y del saber, etc.), factores "propriadamente educativos" (exigencias a la institución escolar en

su relación con la sociedad –relaciones de la cultura escolar y la cultura social–, presiones sociales y profesionales sobre el profesorado, cambios en sus relaciones con los alumnos, racionalización de la gestión escolar...). Éstos y otros factores inciden, sin duda y de manera decisiva, en el diseño de las políticas educativas –o deberían incidir en ellas si éstas desean tener un carácter anticipatorio– y pueden ser ignorados; otra cosa es que la política educativa tenga que adaptarse necesariamente a ellos, exigencia que se compadece mal con lo defendido en estas páginas. Estos son factores de incidencia "posible", que deben ser matizados o corregidos por otros factores "deseables" de los que es protagonista fundamental el docente y con él la comunidad educativa toda. En todo caso, ni los políticos de la educación, ni sus administradores, planificadores o gestores, pueden permanecer en una torre de marfil ignorando las interrelaciones de estos factores con la educación y las presiones que ejercen sobre ella (Lourie, 1985: 43-48).

Toda política educativa está también sustentada por determinados postulados. Son aquellos principios filosóficos y sociales sobre los que se erigen los fines y objetivos que orientan la acción educativa, sea cual fuera su agente (organismos internacionales, Estados, comunidad municipal, personas físicas o jurídicas, etc.). Son postulados que emanan de un determinado tipo de sociedad y del deseo de conformar un determinado tipo de hombre. En definitiva, estos principios o postulados fundamentales se plasman en el ordenamiento jurídico nacional e internacional. De entre ellos destacan el derecho a la educación, la libertad de enseñanza con sus diversas acepciones y contenidos, los principios democráticos, etc. Naturalmente, de aquellos derechos y estas libertades se va desgranando un cuerpo legal en el que se concreta la política educativa de un país (Cassani, 1972: 137-168).

De lo que se acaba de decir se desprende lo que ha de ser el contenido de estudio de la política educativa como disciplina académica. La opción por el concepto amplio de "política educativa", la obliga a ocuparse tanto de la educación reglada (niveles, estructuras, objetivos...) como de la educación de las personas adultas y de aquella que es acometida por la comunidad local de acuerdo con las prerrogativas que le otorga la norma jurídica nacional y autonómica. Por otra parte, los agentes de la educación (entendida aquí ésta como el resultado de la política) son motivo de interés en tanto que actores directos o indirectos de la política educativa. Así: los *organismos supranacionales* (la Unión Europea, por ejemplo), que, con sus reglamentos, directivas o dictámenes, obligan o invitan a los Estados miembros a cumplir determinadas exigencias en materia educativa; los *Estados* (nacionales y regionales) que, con su política –nacional o de partido–, manifiestan una filosofía social que debe ser considerada para contextualizar la correspondiente política educativa. Las tareas del Estado nacional y su naturaleza, los actos y funciones de sus miembros, los resultados concretos de su política escolar en el marco de la política general, etc., son aspectos que la política educativa como materia académica debe conocer; el papel educador de la *comunidad local o municipal*, ya sea en su vertiente puramente escolar o más ampliamente social, ha de ser estudiado por el politólogo de la educación; la intervención educativa de las *instituciones privadas*, confesionales o no, sus derechos y obligaciones, su legítima pugna en lo

educativo por conservar parcelas de poder al servicio de una idea dentro del estado de derecho..., son aspectos que no pueden ser obviados en esta materia; los *educadores*, con sus necesidades sociales y profesionales y de formación, ejecutores últimos de la voluntad educativa del político, forman también parte de su objeto de estudio, del mismo modo que también lo conforman aquellos otros *factores "extraeducativos" señalados* (demográficos, económicos, científicos, culturales...) e *"intraeducativos"* (participación, democratización, descentralización, burocratización, gestión escolar, etc.) que determinan no sólo el diagnóstico y el diseño de las políticas educativas, sino también el éxito o fracaso de su aplicación; el ordenamiento jurídico, que recoge la filosofía social del régimen y la ideología de los grupos de poder dominantes (fines y objetivos), y que fundamenta la acción educativa, también debe ser objeto de estudio de la política educativa.

Como se ve por su objeto de estudio, la política educativa tiene forzosamente un carácter generalista, actuando a modo de "atalaya", como "un sistema de Pedagogía con vocación totalizadora" (Colom, 1994: 7), siendo obvio que se sirve de las aportaciones de la Historia de la Educación, de la Planificación y Administración educativas, de la Sociología y la Economía de la Educación, de la Demografía Escolar y de la Educación Comparada, de la Pedagogía Social y los diversos contextos escolares, de los marcos jurídicos, etc., pero tales préstamos los toma como referentes obligados con los que explicar –y orientar– la esencia política del fenómeno educativo y las acciones que de ella se derivan.

---

RESUMEN
---------

---

La sociedad actual corre riesgos serios de des-politización. Un cierto conformismo parece apoderarse de ella. El individualismo autocondescendiente, felizmente anclado en su privacidad, obstaculiza la acción política. Mas en ese desapego, en la falta de aprecio por la política, tiene una parte importante de responsabilidad la deslegitimación de la política y del político "profesional". La consecuencia es el peligro en que se pone la democracia, que necesita de aprecio, cultivo y afección.

No obstante el malestar de la política y contra la política, se aprecia un resurgimiento del *político* como ser subjetivo –no objeto– y protagonista de su propia historia, que demanda la *política* como cosa de todos. Por eso la política no puede ser entendida sólo como *lo que es o ha sido*, sino como *lo que debe ser*, porque de este modo posibilita el protagonismo del ser político y permite traducir en acciones políticas las mejores aspiraciones de la sociedad. La *política* es, pues, un instrumento de transformación, de creación, de superación de lo existente. Esto exige implicación responsable, protagonismo, acción y diálogo con otros en orden al logro del bien común.

La política es algo *público* y no privado, porque lo privado, como ámbito de la dominación, es la negación de la política, espacio donde acontece el esfuerzo de la liberación. El político, que es todo aquel que se ocupa de los asuntos que afectan a la comunidad, se afana en la búsqueda del *bien común* que viene determinado por la *justicia social*. Bien común y *ciudadanía social* van unidos.

En este contexto, la política educativa –en la que interactúan múltiples actores y factores– es la acción que se ejerce en el ámbito de la sociedad política, de la sociedad activa (Estado + sociedad civil), junto con otros en la búsqueda de la mejor sociedad.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Indique cuál es o debería ser la función de la política educativa en la configuración de la sociedad.
- b) Reflexione sobre estos roles de la política educativa: como reproductora del orden existente y como instrumento llamado a transformarlo.
- c) Establezca la relación entre libertad, pluralidad e igualdad. En caso de conflicto o desacuerdo social entre ellas, ¿cuál cree que debe tener prioridad?
- d) Proporcione una definición de política educativa.
- e) Reflexione sobre el papel de la política como espacio donde se solventan los asuntos públicos en el porvenir de las sociedades liberales (no jerarquizadas).

*Parte I*  
*Espacios políticos y educación*

## 2

# *Globalidad y educación*

### **2.1. Introducción**

El fenómeno de la globalidad se introduce paulatinamente en la mentalidad colectiva de los ciudadanos de este planeta y de cualquier nación. Se dice –¿tal vez porque conviene que así se crea?– que cada vez somos más ciudadanos del mundo y menos de la nación. Y, sin embargo, la globalización muestra aspectos, contradictorios unos, indeseables otros, que indican que todavía hay mucho camino por andar. Permita el lector algunas muestras de esta contradicción: "La soberanía económica británica – declaraba sir Leon Brittan en octubre de 1989– ha durado 20 minutos, el tiempo transcurrido entre la decisión del Bundesbank de elevar sus tipos de interés y el alineamiento británico ordenado por el ministro de Hacienda". El Banco de Inglaterra – comenta Lamo de Espinosa (1996: 134-135)– pudo aguantar la libra contra los especuladores (que, como Soros, hacían uso de un "pensamiento reflexivo", adelantándose al mercado) apenas veinte minutos; ni uno más. No es de sorprender, pues "cuando las transacciones financieras representan 50 veces la contrapartida de los intercambios reales y los movimientos cotidianos de capitales suman mil veces la totalidad de las reservas de los bancos europeos, se comprende que cualquier idea acerca del control resulte vana" (Cohen, 1995: 80). "La red lo es todo" (Lamo, 1996: 135). El contrapunto lo proporciona, por ejemplo, el grado de identificación y de pertenencia de los nacionales españoles con ámbitos territoriales superiores al nacional; así, según el Centro de Estudios Sociológicos (CIS, 1996: 35-36), los españoles se sienten españoles (8,80 de cada 10) frente a europeos (6,88); si éste es el grado de pertenencia el de identificación es similar: 8,62 frente a 6,81 respectivamente. Y se sienten más andaluces, catalanes, vascos, valencianos que españoles... Por supuesto, Europa no es todo el escenario de la globalización, aun con ser parte fundamental de él; el CIS no proporciona datos de la identificación o pertenencia a la unidad mundo; cabe imaginar que serían más bajos que los relativos a la unidad Europa.

Pero se apuntaba también un efecto indeseado de la globalización en el que la educación tiene uno de sus retos más señalados, pues se trata ni más ni menos que de formar en la ciudadanía universal sin olvidar ni desatender la educación en la solidaridad

necesaria para hacer permanentemente ciudadanía local, nacional y cosmopolita: "Lo que ocurre a diez metros de casa no nos importa, pero sí puede importarnos lo que ocurre a miles de kilómetros de distancia. Estamos vinculados con lo extraño y desvinculados de lo próximo; indiferentes al entorno cercano y atentos al lejano" (Lamo, 1996: 136). Aprender a pensar globalmente actuando localmente. Ése es el objetivo.

## **2.2. Conceptos, dimensiones y problemas de la globalidad**

Globalidad, internacionalización, globalización, mundialización, sociedad planetaria, ultraliberalismo, pensamiento único, universalismo, homogeneidad, mercado único, globalismo, etc., son conceptos que, encadenados entre sí, se vienen utilizando en referencia a la realidad innegable de las sociedades interconectadas e interdependientes. Sin perjuicio de que a continuación se delimiten conceptos, y para comprender mejor las diferencias entre unos y otros, conviene advertir que la globalización no es un fenómeno novedoso; la historia se ha mostrado pródiga en la búsqueda de escenarios convivenciales, ideológicos, comerciales y de influencia política que trascendieron las fronteras de los Estados-naciones. Pablo Fernández Flores (1993) recuerda cómo esta tendencia ya estuvo presente en el ideal de la "Ecumene" del "Cosmopolitismo antiguo" propio de la Grecia de los siglos V y IV a. C., hecho en buena parte realidad con la "pax romana" y luego fracasado con la "Republica Christiana" y su ideal de "ekklesia" (comunidad de los fieles) al separar como excluyentes la "Ciudad de Dios" (realización del ideal cosmopolita) de la "Ciudad Terrestre"; el malogro del ecumenismo de la "Republica Christiana" provoca, como efecto indeseado, el nacimiento de los nuevos Estados y el ideal cosmopolita de la razón. Otro precedente claro de la globalidad cultural reside en el ideal de la "universitas" medieval encarnado en las universidades europeas. Pero el engarce de la actual globalización con otras habidas en el pasado se efectúa sobre todo con los procesos de construir, ya en el siglo XIV, un sistema económico mundial (Abu-Lughod, 1989), y en el XV y XVI con la interdependencia de las naciones gracias a los nuevos descubrimientos geográficos. Pero, si estos fueron precedentes claros de la globalización económica, la primera globalización educativa (es decir, de la educación popular y de masas) acontece con los sistemas educativos nacionales que, por medio de las potencias coloniales, transfirieron a todo el mundo los valores de Occidente; hasta tal punto es así que antes de 1945 todos los Estados existentes "poseían un sistema de educación con objetivos, estructuras y contenidos claramente similares" (McGinn, 1997: 42). Así pues, lo novedoso de la globalización en nuestros días, no es, en efecto, su característica de intercambio internacional, que de una u otra manera ya se producía en los siglos pasados; lo verdaderamente nuevo es la rapidez sorprendente con que se producen esos intercambios (Comeliau, 1997: 27).

El fenómeno de la globalidad, y sus contenidos asociados, ha sido denominado de diversas maneras al tiempo que ha cosechado adherencias ideológicas que más bien oscurecen que clarifican el término. Carton y Tawil (1997: 20) distinguen entre lo

*universal* (que indica ideas y valores; la institución-tipo sería la Iglesia), lo *mundial* (que hace referencia a un aspecto geográfico, la Tierra, y en ese sentido se habla de comercio mundial; el Estado sería la institución-tipo en tanto que encargada de las relaciones comerciales en un contexto internacional) y lo *global* (que sugiere una idea de totalidad, sea cual sea el ámbito a la que se le aplique; la institución-tipo sería la corporación, en este caso el mercado). Aunque esta distinción poco aporta a la claridad conceptual que se persigue, sin embargo tiene el valor de poner de manifiesto la complejidad terminológica y de distinguir en este fenómeno de la globalización no sólo el universo de las ideas y los valores, sino también la realidad de los ámbitos y los actores, como el Estado y el mercado y las ideologías que sustentan a uno y a otro, anunciando que no van a convivir de manera pacífica. Porque, en efecto, hay quien opina que la globalización no ha sido demostrada, que es una construcción ideológica consistente en persuadir a las gentes de la no existencia de ideologías, lo que equivale, como dice Eduardo Haro Tecglen recogiendo la opinión de Christian de Brie, a establecer "el final de cualquier ideación de una sociedad diferente de la actual y, por tanto, de toda alternativa" (*Le Monde Diplomatique*, 1998: 13); para otros simplemente no existe, es un artificio ideado por el capital para desembarazarse de la política y sus controles, para desprenderse de la intervención del Estado, considerado caduco y un obstáculo para el inevitable progreso y modernización social que por sí solo logra el globalismo; la economía –viene a decir el artificio de la globalización en opinión de quienes la niegan– se autorregula a sí misma y es la manifestación de una nueva realidad innegable. El sociólogo Alain Touraine (Estefanía, 1998: 16-19), quien se ubica en esta corriente negadora de la globalización, argumenta en favor de su tesis que las economías nacionales no han dejado de existir, que los mercados no se han mundializado, más bien se han trilateralizado, como lo evidencia la existencia de los tres grandes polos económicos (EE. UU. y NAFTA – Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con México y Canadá–, Unión Europea y Japón), que, más que una economía mundial, se han creado redes financieras mundiales, y que la idea de la globalización la sugiere sobre todo la hegemonía cultural de Estados Unidos de Norteamérica; a la vista de éstas y otras razones concluye afirmando que "sería más exacto decir que, a falta de un plan político regulador, no hay nada que unifique las evoluciones visibles en el mundo contemporáneo". De hecho, algo de verdad parece haber en la negación de la globalización si pensamos que el mundo presenta serios y cuantiosos signos de fragmentación y de desintegración, como lo muestran las múltiples luchas, y exclusiones de todo tipo. En una dirección parecida camina Samuel Huntington (1997), quien, ante el conflicto entre la "Aldea Global" de McLuhan y la "Aldea inencontrable" del filósofo polaco Leszek Kolakowski –que sostiene en un folleto publicado con el mismo título que el ciudadano del mundo padecería de soledad y de angustia ante el vértigo de lo global y la pérdida de su entorno, lo que le inclinaría a replegarse sobre su pasado, la familia, la religión, la nación–, piensa que el futuro no está ni en una ni en otra aldea, sino en el "choque de las civilizaciones" (fe, familia, sangre, creencias) del que saldrá inevitablemente vencedora la civilización euro-estadounidense. Quienes aperciben el eclipse de la globalización lo hacen mirando con recelo a las teorías

que ven inevitable lo global, pero entendido como la hegemonía de Occidente. En este sentido, parece como si la visión globalizadora –el nuevo "orden mundial"– fuera lo que estableciese la "normalidad", y lo que quede fuera de esta globalización fuese lo "anormal", algo, por tanto, necesitado de tutela (Slater, 1996: 6169); este modo de entender la globalización es una nueva forma de colonialismo y, como tal, una falta de sensibilidad hacia la diferencia y, tal vez, otro modo de expansionismo imperialista tanto en lo cultural como en lo económico. David Slater plantea la problemática del par "globalización-occidentalización" porque la globalización tiene su origen en Occidente, pero no como un mero proyecto de modernización, sino como una consecuencia derivada de políticas neoliberales para las que tal vez el nuevo orden global exija la "gobernación global" (un nuevo imperialismo bajo la etiqueta de un "nuevo orden mundial" o "global").

Por este breve apunte, se debe colegir que las implicaciones de la globalidad son muchas y no sólo en sus consecuencias últimas, reales –como luego se verá–, sino también en sus planteamientos de partida, porque, sin duda, la globalidad tiene ideología, la cual es preciso conocer si se quiere comprender el verdadero alcance de la globalización. Pero aún es necesario proporcionar algunas claves más que permitan una aproximación al concepto de globalidad.

A este respecto, es clarificadora la diferencia que establece Ulrich Beck (1998: 26-32) entre *globalismo*, por un lado, y *globalidad* o globalización, por otro. Globalismo implica para este profesor alemán el predominio absoluto del mercado sobre la política; la ideología del liberalismo y del dominio del mercado mundial reduce las muchas dimensiones del fenómeno de la globalización a una única dimensión, la económica. Es más, la economía nada tendría que ver con la política que se desvanece y con ella desaparece también toda regulación (jurídica, social, ecológica...) que pueda afectar a la economía. El imperialismo económico que resulta de esta acepción reduce al Estado y sus contornos (instituciones, cultura, educación, sociedad, etc.) a una mera empresa. Globalidad, por el contrario, significa que no existen espacios cerrados, es decir, que todo está interconectado, que "no hay ningún país ni grupo que pueda vivir al margen de los demás" ("Sociedad mundial"). Pero globalidad, o sociedad mundial, implica pluralidad y diferencia, es decir, no-integración, "de manera que la sociedad mundial se puede comprender como una *pluralidad sin unidad*"; esto otorga capacidad de maniobra a los Estados nacionales soberanos, les concede la posibilidad de intervenir en los procesos de interconexión con otros actores supranacionales o transnacionales orientando, presionando, oponiéndose, negociando, teniendo, en fin, probabilidades de poder y posibilidades de mantener sus identidades respectivas; aunque la globalidad es "irrevisable", requiere entendimiento entre las partes que forman la sociedad mundial. Nada hay determinado como sí lo había en el globalismo; antes al contrario: la globalidad permite que la política sea posible, lo que equivale a decir que hace viable el protagonismo social y sus entramados, el de la sociedad "política" según se entendía en el capítulo anterior, es decir, de los ciudadanos como políticos. Globalidad, por tanto, significa que nada es localmente determinado; que todo suceso afecta a todo el planeta, y

que todos y cada uno somos responsables de ello; en consecuencia, dice Beck, "todos deberemos reorientar y reorganizar nuestras vidas y quehaceres, así como nuestras organizaciones e instituciones, a lo largo del eje 'local-global'".

La globalización tampoco puede ser identificada exclusivamente como la expansión de las redes de información y comunicación a nivel mundial, ni sólo como la "desfronterización" económica con sus secuelas de libre flujo de bienes, servicios y capitales; la globalidad indica que, por efecto del desarrollo de la ciencia y la tecnología y de las formas productivas, por la libre circulación de la imagen y la palabra, lo que pase en una parte del mundo tendrá una influencia significativa en otras partes del planeta. Más aún: es éste un proceso que tiende a incrementarse, intensificando las interacciones, los intercambios y las informaciones e interconectando los modelos de organización de la vida social, productiva y política.

La globalidad, pues, es percibida en una doble dimensión: como construcción ideológica de la que se recela y como realidad con la que se tiene que convivir; aquí añadiremos una dimensión más no exenta de cierto sincretismo: la globalidad se produce desde el momento en que tiene lugar un cierto "efecto dominó" en las sociedades, aunque sean diferentes, producto de procesos complejos que las vinculan y de políticas o acciones que, procediendo de estructuras supranacionales, las obligan, pero no las determinan; se establece un vínculo y una obligación que son el fruto de la política nacional establecida con esas supraestructuras (naturalmente se hace alusión a la "globalidad" y no al "globalismo"). Pero conviene ir por partes.

El lector sabrá que tras el fin de la "guerra fría", el orden mundial nacido de la Segunda Guerra Mundial parecía haber tocado a su fin. Surgió entonces un optimismo que miraba a la consecución del ilustrado pensamiento universalista y del Estado universal hegeliano. Pero la aparición de violentas guerras civiles, el estallido de conflictos étnicos, el reavivamiento de nacionalismos violentos y excluyentes, la reaparición de las eufemísticas limpiezas étnicas, etc., han dado al traste con el optimismo político respecto a ese nuevo orden mundial. Pero, como señala Ernesto Ottone (1996: 248-249), tampoco el optimismo económico se ha cumplido, como lo evidencia el fuerte desempleo existente en los países desarrollados y la pobreza en muchas regiones del planeta. El equilibrio forzoso que la amenaza atómica consiguió durante la "guerra fría", tras la superación de ésta no ha sido substituido por nuevos equilibrios fundados sobre bases más seguras; más bien sucede lo contrario: la seguridad se ve amenazada por la delincuencia organizada y por la quiebra del equilibrio biológico, por la alarmante relación del ser humano con su entorno natural, por el muy precario y casi insostenible desarrollo... La globalización para unos es la causa de que el fin de siglo esté en crisis, de que sea una época de desazón y de negrura –Ignacio Ramonet (1997) titula su libro con el expresivo título *Un mundo sin rumbo*–; para otros inaugura una corriente de pesimismo en el futuro, de la que quizás el ejemplo más conocido sea el libro de Alain Minc (1994) que describe un panorama sombrío de nuestro tiempo al que califica de "nueva Edad Media". Que sea éste un tiempo oscuro o no, lo cierto es que la sociedad mundial y globalizada se ve amenazada por situaciones de conflicto en lo

político, lo social, lo cultural y económico, por prácticas de exclusión y desigualdad, por circunstancias de desintegración y actitudes contrarias al auténtico desarrollo, ese que se llama "sostenible" y que no desatiende en su diseño las dimensiones del ser humano. No sorprende que estas amenazas lleven a muchos a desconfiar de una globalidad que, para empezar, parece estar conculcando otra más básica, la mundialización de los derechos humanos.

Pero a pesar de los recelos que concita, la mundialización es una realidad de nuestro tiempo. Basta para comprobarlo que se repare no ya sólo en la existencia de diversas estructuras supranacionales de carácter militar, cultural, económico, financiero, educativo, etc. –OTAN, CSCE, UEO, UNESCO, OCDE, OEI, Unión Europea, FMI, EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), Mercosur, NAFTA, Banco Mundial... que, de una manera u otra, con sus recomendaciones, directivas, reglamentos, condiciones de préstamos bancarios, tratados de creación y de adhesión o tomas de posición colegiadas ante problemas y situaciones, hacen imposible la total independencia de las naciones y sus políticas–, sino también y, sobre todo, en la explosión del conocimiento, en el desarrollo de la ciencia y la tecnología y su especial incidencia en los ámbitos laboral, de la información y las comunicaciones. Estos avances no sólo propician la cercanía e inmediatez de los integrantes de la "aldea global", su presencia instantánea en los hogares de quienes forman esa ciudad universal (cosmópolis), esa "sociedad red" como la llama el profesor Castells (1997), haciendo más *formal* que nunca el dicho de que nada humano resulta ya ajeno, sino que también interfieren, condicionándolas, en las múltiples dimensiones de la vida humana: en el acceso a la información y al conocimiento, en la organización de la política y del trabajo, en los sistemas de producción y en las relaciones sociales y laborales, en los modos de ingreso al mercado laboral estableciendo las condiciones formativas de profesionalización... La magnitud de la globalización y sus intercambios de todo tipo hacen que los países ya no puedan controlar ni el valor de sus monedas, ni los flujos de capital, ni sus fronteras, ni confeccionar totalmente sus propias políticas educativas. Es evidente que la globalización está auspiciando un profundo cambio en el reparto de los poderes de decisión, de lo que ofrecen buena muestra los bancos y organizaciones multinacionales como las instituciones de Bretton Woods, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cuyas intervenciones en la política educativa de los Estados en vías de desarrollo no está exenta de polémica (Coraggio y Torres, 1997) por las condiciones "occidentales" que imponen a los países en vías de desarrollo a cambio de sus préstamos. Lo que apunta a que esta realidad –contemplada como una de sus esenciales preocupaciones por el Informe Delors a la Unesco (1996) y por la Comisión Europea (1996)– comporte otra que cuestiona muchos de los éxitos de la globalidad: la aparición de tensiones entre lo global y lo local; entre la homogeneización de lo mundial y la diversidad de lo nacional; entre el predominio del mercado libre global que atiende a las ganancias y al auge de lo privado y la permanencia de lo público como espacio de protección al débil; entre la desregulación que demandan los mercados financieros globalizados y el control de los Estados que exige la prestación social en evitación de

desigualdades e injusticias; entre el "Estado planetario" de Ernest Junger y el Estadonación tradicional; entre los riesgos de *des-politización* de la sociedad globalizada y la necesidad de la política como ámbito de protagonismo individual y social; entre la emergencia de la cultura global y sin raíces y la cultura peculiar, diferente y enraizada en la *polis*, es decir, la cultura politizada; entre la ciudadanía universal y la ciudadanía nacional-local; entre la ciudadanía cosmopolita y la ciudadanía social; entre la identidad y la indiferenciación... La sucesión de binomios que se acaba de enunciar no oculta el problema entre lo que parece haberse constituido como un modelo del sistema global – insistente sobre todo en una concepción determinada del desarrollo en la que predomina la producción y el consumo, las ideologías culturales, el éxito social, la debilidad de las organizaciones políticas, la homogeneización de la sociedad y de la civilización (Comeliau, 1997: 28)– y las reacciones que suscita este modelo en los grupos y sociedades. En los factores que a continuación se examinan, este modelo se hace más visible y con él se vuelven más importantes también las reservas a considerar.

### **2.3. Factores de la globalidad e intervención de las políticas educativas**

Los efectos de la globalización son numerosos, unos esperanzadores, pero otros imponen a las políticas educativas una actitud de cautela y prevención. No se debe perder de vista la idea de política educativa en lo referente a su fin primero, que se examinó en el capítulo precedente: transformar la sociedad actuando sobre sus factores emergentes con el fin de adecuarlos a nuestra mejor imagen de sociedad (la deseable, y no tanto la posible), para lo cual es absolutamente preciso contar con políticas educativas anticipatorias. Pero ¿respecto de qué hay que actuar anticipadamente?; naturalmente, sobre aquello que todavía no es una realidad plena o que, siéndolo, muestra efectos o síntomas ante los que la educación no puede permanecer ajena. Así, toda política educativa tendrá que intervenir sobre los aspectos más problemáticos de la globalidad con el fin de orientarlos o reconducirlos más favorablemente en busca de la *mejor sociedad*. Se acaba de señalar la complejidad y la cuantía de esos factores, que, no obstante, se pueden reducir a estos problemas ineludibles en la reflexión de todo ciudadano: la relación globalidad/identidad cultural y política, y las exigencias que la globalización impone a las relaciones entre la educación y el ámbito laboral.

El desarrollo de los conocimientos y de las tecnologías de la información y la comunicación hacen más real que nunca la sociedad de masas (Fernández Soria y Mayordomo, 1993: 51-70). En su acepción más negativa, es una sociedad despersonalizada y uniforme, integrada por elementos o individuos no diferenciados ni diferentes; así entendida, esta sociedad no puede ser protagonista de su destino; recuérdese que ser protagonista implica autonomía y capacidad de autorregularse sin que para ello las personas tengan que depender de otros. En la sociedad de masas el individuo se aliena en la indiferencia, en la masa, no sobresale, no es diferente; en definitiva, no es él.

Los medios de información y de comunicación, valiéndose de las nuevas tecnologías, no sólo han hecho posible el acceso masivo a la cultura procurando lo que se ha dado en llamar la "mundialización de la cultura" –consecuencia evidente de la sociedad global y de la información–, sino que también han propiciado el acceso al conocimiento de nuevos valores sociales y culturales favoreciendo así la comprensión de otras realidades y otras culturas, un saber que ha puesto fin (suplantándolo a menudo) a otro saber, el escolar tradicional (un logro, sin duda, innegable), lo que puede conllevar riesgos potenciales, entre los cuales no es el menor la constatación de que la globalización y sus derivaciones en el ámbito de la información y del conocimiento provoca desigualdades, porque ni a una ni a otra tienen todos acceso en igual medida. Y es que – se acaba de decir– el conocimiento ya no se difunde sólo desde la institución escolar que, aunque con limitaciones, podría velar por su democratización, por su extensión universal, sino que se ha convertido en un bien de consumo y, como tal, sometido a las exigencias del mercado tanto en su acceso (conectarse a una plataforma digital o a una "infopista" requiere un cierto nivel adquisitivo del que muchos carecen) como en la renovación de este conocimiento. Pero la sociedad de la información y de la comunicación encierra algunos peligros más, de los que es necesario resaltar el que supone para la creación de la *sociedad política*, para el surgimiento del individuo autónomo, del ciudadano, porque los medios de que se sirve pueden condicionar y gobernar la sociedad global en la medida en que logren mayor concentración del poder informativo; pueden incluso convertirse en instrumentos de dominación ideológica cuando tratan de difundir el orden social existente, impidiendo el pensamiento diferente, el pensamiento crítico, el compromiso social y político contrario al orden que defienden. Sin duda, siempre es preferible la información a la desinformación, porque es sabido que las carencias informativas hacen posibles los procesos de aprisionamiento ideológico y de oscurantismo social; pero una alta densidad de información provoca también serios problemas, que ha señalado Ratinoff (1995: 179-183): naturalmente, resulta beneficiosa para la apertura mental y, llegado el caso, para cuestionar el poder y poner en duda lo tenido tradicionalmente por valioso e incuestionable; pero un exceso de información hace dependientes a las personas del "suministro de señales", de opiniones ajenas y de informaciones que a menudo contienen "información-basura" que no sólo des-informa, sino que también de-forma la composición del criterio personal; es más, los superávits de información tienen otros inconvenientes, como la dificultad de codificarla correctamente, de darle sentido e integrarla en el proceso de construcción del propio conocimiento, lo que puede provocar una actitud de aceptación simplista de toda información renunciando a ese esfuerzo de clarificación y construcción personal. Incluso, ante la masificación informativa y los defectos que conlleva, se demanda una información más valiosa, más selectiva, que equie mejor ante situaciones de competencia, lo que para muchos no es fácil por el excesivo coste que conlleva.

En el globalismo anida el mercado cultural. La cultura comercial, superficial, fácil y espectacular está presente en una sociedad globalizada, donde las imágenes y las palabras circulan sin apenas filtros, una sociedad caracterizada por la incertidumbre, lo

cual no deja de ser preocupante si se observan los mensajes y la ética de la cultura comercial que, por otra parte, llega a sociedades carentes de códigos referenciales claros y debilitadas en sus instituciones políticas, escasamente propensas a actuar como *educadoras*. El riesgo de colonización social y cultural es evidente tanto en la pretensión de provocar la aceptación de un único orden social como en la incentivación de una "cultura de consumidor", una *cultura de cliente*, en la que no se puede participar y de la que no se puede disentir, sólo apagando el receptor o desconectándose de la fuente de información, siempre unilateral y escasamente conceptual, por mucho que en nuestro tiempo se quiera introducir la interacción cultural e informativa con los medios de comunicación.

Si la educación ha de intervenir en la transformación de esta realidad que no ilusiona, que no contribuye a proporcionar rasgos conformadores de una sociedad deseable, ¿cómo debe actuar la política educativa ante esta situación? Si el objetivo es hacer de los escolares personas conscientes, ciudadanos *políticos* en el sentido que se otorgaba a este concepto en el capítulo primero (*político*: quien se ocupa de los asuntos de su "polis", de lo que le es más próximo y vital'), se ha de imaginar una política educativa capaz de intervenir para que los medios de comunicación no se conviertan en instrumentos de dominación ideológica, ni moldeen la conciencia humana, ni, por supuesto, encaucen el discurrir de la historia personal de cada uno, sobre todo en una coyuntura como la actual en la que el sistema educativo se ve presionado a primar la profesionalización de sus "clientes" descuidando –cuando no relegando– su formación en valores culturales, éticos y estéticos. La educación y sus agentes –el Estado en general y, sobre todo, los educadores, porque el Estado ha dejado de ser en buena medida Estado educador para convertirse en Estado cultural (Fumaroli: 1991) que pone sus instrumentos de formación masiva a la altura de cualquier agencia de entretenimiento superficial– deberán ante todo formar al alumno como ser capaz de juicio crítico y autónomo. Pero no sólo esto, con ser fundamental. Es necesario que la educación armonice las mejores aportaciones debidas a la revolución comunicativo-informacional con la adquisición de otras deseables, entre ellas, conjugar la inevitable uniformización que trae consigo la globalidad con la imprescindible diferenciación que hace ser a cada uno lo que realmente es y le incardina en su territorio, en *su polis*. En consecuencia, proteger la identidad cultural como rasgo diferencial frente al acoso homogeneizante de los medios de comunicación, sin que esto implique rechazo alguno a la diversidad y a actitudes de apertura a lo ajeno, sino todo lo contrario. Puesto que los medios de comunicación y de información están con nosotros y se han introducido en nuestros domicilios y en nuestros hábitos cotidianos, puesto que cada vez son más poderosos y asequibles (TV, plataformas digitales que permiten la confección de programas a la carta, autopistas de la información –infopistas–, etc.), toda política educativa debe desarrollar en los escolares el uso consciente de los soportes informativos, porque la escuela debe aprender a vivir con esa otra cultura paralela a ella que han creado las nuevas tecnologías y ayudar a que la escuela defina su papel en una sociedad dominada por la información, redefinición que pasa por ser ella misma un lugar de reflexión sobre la sociedad de la información y un

espacio donde se practique el espíritu crítico y la capacidad de análisis sobre esa información, sus intereses y finalidades. Esto se hace tanto más necesario cuanto que el escolar cada vez se ve rodeado de mayor y más diversa información.

Ante la constante gestación de nuevos saberes, ¿qué pueden hacer las políticas educativas? La única opción que pueden acometer es apostar por imbuir en los escolares la necesidad y el gusto por el aprendizaje constante, una actitud esta más propia de políticas educativas anticipadoras y de ciudadanos integrados en la sociedad global. Y apostar por el aprendizaje quiere decir convertir la escuela en un lugar de reflexión sobre valores, actitudes y comportamientos válidos para todo tiempo, aprendizaje y circunstancia. Dicho de otra manera: si el conocimiento es diverso y está en mutación constante, si la complejidad es una de sus características, y si todo ello no cabe en el currículum escolar, la escuela deberá dedicarse a enseñar a sus alumnos a desenvolverse por sí mismos en esa complejidad, o sea, enseñarles qué es lo básico que se necesita aprender, cómo y dónde hacerlo, desarrollar en ellos la capacidad y la predisposición para reflexionar sobre esa complejidad siguiendo un proceso holístico que consiste en relacionarlo todo y ser capaz de observar en una situación problemática todas sus dimensiones; se trata de ser capaz de pensar de manera global, de hacer uso de lo que Harland Cleveland llama "pensamiento integrador".

En una situación de complejidad e incertidumbre como la derivada de la globalidad, en la que ya no sirven los viejos modelos de relaciones laborales presididos por el ejercicio de la autoridad vertical (que induce a la pasividad en el que obedece) y por la estabilidad en el trabajo (seguridad), sino que priman otras regidas por la capacidad de tomar iniciativas, por el trabajo compartido, flexible y distinto, por la proliferación de nuevas ocupaciones (inseguridad), a veces realizado en soledad (como el teletrabajo), es necesario poner el acento en la formación de personas adaptables y dispuestas a seguir un proceso de aprendizaje y de formación durante toda su vida, susceptibles de aprender por sí mismas, enseñar a los alumnos a razonar, a comunicar, a proveerse de un conocimiento consciente, actualizado y útil de la realidad, un conocimiento construido por el propio alumno a partir de su reflexión sobre esa realidad, ofrecerles la posibilidad de adquirir aquellas competencias e instrumentos que les serán valiosos para el futuro, sobre todo cómo acceder a la información y cómo comprobar su veracidad o falsedad, cómo considerar los problemas desde diversos puntos de vista, cómo analizar una situación, etc. Y ante las muchas experiencias, conocimientos e informaciones fragmentadas que conocerá el alumno en la sociedad global, la escuela debe ser un lugar, un crisol, donde aquéllas se integren y cobren sentido y a las que, además, deberá proporcionar un referente común e integrador.

En definitiva, ante una sociedad compleja por sus exigencias, la política educativa deberá diseñarse primando la adquisición de las estrategias propias de la sociedad de la información –que tiene en sus diversos lenguajes uno de sus ejes inexcusables–, de las peculiares de la sociedad de la comunicación, que exige la adquisición de las habilidades precisas para comunicarse con los demás, de las adecuadas a la sociedad del conocimiento, que requiere estar en posesión de los saberes básicos y del manejo de los

instrumentos que permitan el acceso al saber, de las convenientes a la sociedad de la incertidumbre, que exige no sólo capacidades para resolver problemas, sino una formación ética y cívica que proporcione un código de valores con el que poder enfrentarse a esas incertidumbres y comprender los retos de la globalidad.

Sin embargo, como se decía más arriba, hay grandes diferencias en el acceso al conocimiento y a la información. Y una sociedad democrática, que ni puede ni debe ser incompatible con la sociedad global, ha de acometer decididas políticas de disfrute masivo de estos bienes que se han mostrado imprescindibles para el buen funcionamiento de una sociedad y de una escuela democráticas. Un alumno que acude a las instituciones educativas con déficits de conocimiento y de información no podrá hacer de la escuela un ámbito de reflexión sobre la realidad, no podrá construirse su propio pensamiento, y sus relaciones con el profesor seguirán basándose en los clásicos parámetros de relación autoridad-obediencia, aquélla con residencia en el que sabe y ésta en el que ignora (Fernández Soria y Mayordomo, 1993: 69-70). Lo mismo se puede aplicar al ciudadano ignorante, el cual siempre estará en situación de dependencia respecto al que conoce, en situación, por tanto, de dominación. Y esto actúa en contra de la concepción de la democracia real y, por supuesto, de la democracia participativa.

El proceso de globalización tiene una de sus mayores –y todavía irresolubles– amenazas en la homogeneización que conlleva; esto hace que la globalidad no siempre sea aceptada y que frente a ella se levanten tendencias opuestas, algunas agresivas y violentas (xenofobia, racismo, fundamentalismos de variado tipo...), que se presentan como actitudes de rechazo a lo que uniformiza: es la vuelta a la tribu, a lo particular en tanto que opuesto a lo global; es la tensión entre globalización y fragmentación, que tanto el presidente de la comisión internacional encargada de elaborar el informe para la Unesco sobre la educación en el siglo XXI, Jacques Delors (1997: 40), como el director general de la Unesco, Federico Mayor (1997: 48), consideran el reto más formidable que tiene planteada la globalidad en general y la educación en particular, especialmente en Europa.

La incertidumbre e inestabilidad de la sociedad actual, portadora de nuevas organizaciones políticas y de valores no aceptados como tales universalmente –al contrario de lo que sucedía antaño, cuando se podía disponer de un código de valores y creencias más o menos estable que actuaban como guías éticas y de referentes para acción–, así como la inseguridad en el logro de determinadas necesidades básicas como el trabajo, provocan en no pocos casos la vuelta a lo que identifica, a lo que agrupa frente a otros, a lo que parece ofrecer seguridad (la cultura, la lengua, las tradiciones, la raza, la tribu, la sangre).

Desde otras instancias menos estridentes se ha planteado la conveniencia o inconveniencia de estas estructuras supranacionales y sus exigencias para las políticas nacionales, entendiéndose que restan autonomía e identidad a la nación, produciéndose, en consecuencia, una reflexión en torno a la idea de recuperar la *nación* como el lugar de la soberanía popular, como espacio de implicación de la ciudadanía en lo que le es más propio y cercano, de recuperación, en suma, de la democracia que se ve amenazada por

estos grandes conglomerados supranacionales. Es éste un aspecto de sumo interés que requiere algo más de atención porque afecta a la desafección democrática, al desapego respecto a la cosa pública, que parece conllevar estas estructuras supranacionales, sean o no de ámbito europeo, y contra las que algunos alertan. Naturalmente, este riesgo de pérdida de implicación y consiguiente déficit democrático está estrechamente ligado al concepto de ciudadanía y de nación, a la soberanía del Estado-nación. Se sostiene que el concepto de ciudadano está en crisis, entre otras razones porque se ha debilitado la integración política que propiciaba el Estado-nación; los procesos de modernización económica y de evolución social en todo el mundo alejarán a los hombres de las antiguas identidades locales, regionales y nacionales; esos procesos económicos y sociales han debilitado el Estado nacional como fuente de identidad; se vive en un mundo cada vez menos "territorializado", menos "aldeano" y, en consecuencia, más *des-territorializado* y *des-politizado*; lo que pone en crisis el sentido de pertenencia a una ciudad, a un territorio, a una nación; y esto tiene que ver con la afección a la democracia. Es más, en el Congreso de Derecho constitucional desarrollado en Alicante en mayo de 1995, en el que se debatió el concepto de ciudadanía, se afirmó que el ciudadano ya no es un sujeto susceptible de derechos y deberes, ligado por ellos al Estado, puesto que en nuestros días el ciudadano se desarrolla de manera multidireccional.

El problema es complejo porque aparece rodeado de importantes implicaciones que tocan de lleno a la política como espacio en el que se hace y practica la democracia. En efecto; participar en la globalización económica —y para muchos no hay otro remedio que hacerlo— conlleva una inevitable pérdida de control en los procesos de decisión. Los Estados-naciones tienen que ceder una considerable porción de su soberanía en una proceso económico que ya no controlan. Pero los grandes conglomerados económicos están prevaleciendo no sólo sobre las estructuras e instituciones más o menos burocratizadas de los Estados (estructuras escasamente propicias a la competencia que guía al globalismo económico), sino que también dominan sobre los grupos políticos. La rigidez estructural del Estado tradicional, escasamente flexible a las demandas de innovación y cambio, provoca que la mundialización de la economía se sirva sobre todo de la privatización en detrimento de las prestaciones públicas. Y se sabe que en la intención del globalismo económico la privatización es un ideal no sólo aplicable al ámbito de la economía, sino también al de la política. Es decir, privatizar la política implica una cierta desactivación de la implicación ciudadana en los asuntos de la macro- y de la micropolítica, una cierta apatía política. Para los cambiantes y muy competitivos procesos del globalismo económico interesa más el *ciudadano-individual*, independiente, que el *ciudadano-comunidad*, interdependiente; tiene más atractivo el individuo aislado que el solidario que actúa en comunidad; aquél sólo necesita de su autonomía y del incentivo de su interés personal; el ciudadano comunitario precisa de las decisiones colectivas orientadas por el interés individual, pero también por el común. El compromiso débil parece acomodarse mejor a una sociedad (con un Estado débil en su soberanía y dependiente) que no depende de ella para procurar el bienestar social; "si esta sociedad no me da, yo tampoco le doy", parece ser un argumento para la limitación de la

participación ciudadana. Como dice Luis Ratinoff (1995: 177) –a quien se deben las ideas expuestas sobre la representación de los intereses y el ideal del ciudadano independiente que aquí se recogen–, "el ciudadano independiente es un nuevo modelo ético, más en línea con la moralidad de la competencia y de la riqueza y mejor adaptado para manejarse en la inseguridad. Piensa que el valor real de los beneficios colectivos y futuros es tan bajo que se puede dejar de lado [...] Una sociedad política de ciudadanos independientes está dispuesta a privatizar el altruismo público y a disgregar las fuerzas unificadoras de actuación colectiva". El ciudadano se verá armado de razones para desvincularse del *político profesional* porque cree que representa los intereses del globalismo económico y no los del Estado-nación, apenas detentador de soberanía, y, consecuentemente, tampoco tiene la delegación de los intereses de la ciudadanía encarnada en el Estado. La política –no la profesionalizada, sino la que están llamados a hacer todos los ciudadanos– tiene en este contexto un difícil futuro.

La cuestión entonces, puede ser planteada en estos términos: si asistimos a la debilitación de la integración política, si tampoco la economía se muestra como factor integrador por causa del desempleo y de los excluidos del mercado laboral, ¿cuál es el factor de integración fundamental que defina la identidad personal y colectiva, el concepto de pertenencia, el ser de la ciudadanía? ¿La cultura, la civilización? ¿Qué civilización? ¿La que logre imponerse sobre otras? No puede ser ésta la respuesta si se mantiene la aspiración a una ciudadanía cosmopolita. ¿Está el futuro en la unión de regiones dentro de una misma cultura? Sin duda, son muchas las cautelas que se expresan en torno a estas comunidades supranacionales y, por supuesto, muchos los temores que se evidencian respecto a los nacionalismos extremos, pero también se ha puesto entre los objetos de reflexión la conveniencia de recuperar el concepto y significado del "Estado-nación"; y todo ello manifiesta la incertidumbre en que se mueve la tendencia clara y visible hacia la globalización de nuestra sociedad.

Y ante esto, ¿cómo deben actuar las políticas educativas?, porque, sin duda, es un tema que las afecta y que condiciona sus planteamientos. Cuando se produce una interacción entre culturas como la que propicia la globalidad, se evidencia necesariamente un choque entre lo autóctono y lo foráneo, entre la afirmación de lo propio y su posible desleimiento en horizontes más amplios en los que se funde con otras culturas, entre el aislamiento y el intercambio y la comunicación, entre desarrollarse hacia dentro, hacia lo propio, o crecer hacia fuera. Si se tiene en cuenta que el proceso de planetarización parece irreversible y que el desarrollo endógeno es absolutamente necesario para que el desarrollo sea auténtico, ¿cómo debe intervenir la educación? Lo deseable es un equilibrio que armonice el proceso de interacción cultural al que estamos abocados y el necesario estado de alerta ante los riesgos colonizadores de toda índole que puede traer consigo la mundialización de nuestra sociedad. De ahí que las políticas educativas se vean impelidas a preparar para la ciudadanía planetaria (dando a conocer lo ajeno a nosotros y potenciando el respeto a la diferencia, un ideal que se puede traducir en la socorrida frase "Pensar localmente la globalidad"), haciendo a la vez que la escuela muestre a sus alumnos el valor de lo propio como identificativo, pero no excluyente. Este

deseo exige para algunos "políticas educativas concertadas en favor de un desarrollo educacional armónico del mundo entero" (García Garrido, 1990: 156), profesores formados en estas nuevas realidades, modificaciones curriculares que incidan en las grandes cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales del mundo actual, que introduzcan en sus programas más lo que une que lo que separa.

El carácter planetario de nuestra sociedad provoca, como ya se ha dicho, un desleimiento de sus fronteras, tanto geográficas como culturales. La relación dialéctica que se establece entre la exogamia y la endogamia cultural (repliegue y despliegue cultural) es una muestra evidente de que se producen interacciones que hacen imposible concebir una sociedad en "estado puro", es decir, sin interferencias o influencias de otras culturas y otros modos de vida. Es más, en la vieja Europa conviven –si peor o mejor es otra cuestión– gentes de diferentes razas y etnias, de diversas religiones y culturas. Y esto plantea serios problemas a los Estados y, en consecuencia, a sus políticas de educación.

Estos problemas se agudizan en nuestro tiempo, que asiste, entre el rechazo y la indiferencia, a la implantación de actitudes contrarias a lo extranjero y de rechazo a lo que suponga contagio cultural; en suma, conductas en absoluto favorables a una sociedad mestiza. Paradójicamente, en una sociedad mestiza en lo cultural, surgen movimientos neotribales, racistas, xenófobos, a menudo violentos, que pretenden excluir del escaso bienestar a los ajenos a esa tribu, a los extranjeros, en una sociedad a la que cada vez se incorporan más "bárbaros", más extranjeros, atraídos por el bienestar de los países desarrollados. Se ha hablado en nuestro tiempo de la "gran migración" que afecta a estos países, migración que supera incluso la que padeció el viejo continente tras la caída del Imperio romano.

El siglo xx será considerado como el más cruel, no sólo porque en él hayan tenido lugar las guerras más destructoras, sino porque ha conocido y consentido la instalación de la xenofobia, del racismo y de muchas otras actitudes antimestizas, un siglo en el que ha encontrado asiento un nuevo concepto: *la limpieza étnica*. Lo llamativo, por lamentable, es que se institucionaliza el racismo creyendo en la superioridad de unas culturas sobre otras; ¿qué otra cosa, si no, significa –como recordaba en el día internacional contra el Racismo de 1997 la presidenta de Médicos del Mundo– que unos pueblos, "en nombre de la mundialización, de la globalización de la economía, del liberalismo salvaje", obliguen a otros pueblos a adoptar determinadas reglas del juego, a abandonar sistemas tradicionales de producción, a renunciar a su cultura? ¿Qué, si no, significa la instrumentalización que algunos sectores hacen del miedo hacia las minorías en el intento de culparlas de la crisis que padecen los Estados occidentales?

Está fuera de toda duda que la sociedad global es una sociedad "mestiza"; ¿qué papel le toca jugar a la educación ante este fenómeno? El rol de las políticas educativas se presenta de singular trascendencia, pudiéndose enunciar como sigue: el carácter multirracial de las migraciones, el carácter progresivamente "mestizo" de la sociedad globalizada, obligará a las políticas educativas a esforzarse por responder a las demandas de formación de una población pluriétnica, y hacerlo tanto con políticas a corto como a largo plazo, porque es ésta ya una sociedad mestiza y porque está llamada a serlo aún

más en el futuro; y es que no parece, en efecto, que las migraciones sean un fenómeno coyuntural, sino más bien estructural.

Entonces, ¿cuál es el reto para las políticas educativas ante una sociedad "mestiza" que se ve amenazada por actitudes de rechazo y por sentimientos tan miserables como la xenofobia y el racismo? Lo más fácil, como dicen Fernández Soria y Mayordomo (1993), Rey (1992), Echeberría (1992) y Galino y Escribano (1990) entre otros, es diseñar políticas educativas destinadas a integrar a las minorías en la comunidad de destino; pero esto es indeseable porque la integración se le pide a la minoría (integración unidireccional). Sin embargo, lo deseable, aunque lo más complejo, consiste en procurar una integración que implique a todos (integración multidireccional), dando con ello la posibilidad de que unos y otros, originarios y emigrados, trabajen juntos en la construcción del proyecto de sociedad que desean; se trata de que sea la comunidad toda la que se integre. Con ello se pasaría del "emigrante integrado" en una comunidad a la construcción de una "comunidad integrada" por propios y extraños en tanto que unos y otros forman parte de esa comunidad. Sin duda, éste es un macro-objetivo al que se debe tender, pero ¿cómo actuar a nivel de micro-política, a nivel de aula?; ciertamente, contemplando tanto el respeto a la diversidad cultural (multiculturalismo), como, sobre todo, la práctica del interculturalismo. En los procesos de enseñanza-aprendizaje se deberá partir de los referentes culturales, sociales y cognoscitivos de la población emigrante y atender la diferencia cultural, lo que no sólo implica el respeto a esa cultura, sino introducirla en el mismo quehacer escolar: así se constata el multiculturalismo y se practica el interculturalismo que no es sino el intercambio y mutuo enriquecimiento de la cultura de cada uno. Las políticas educativas encaminadas a superar las actitudes excluyentes habrán de diseñarse atendiendo al interculturalismo tanto en la formación de los docentes como en las construcciones curriculares enseñando a pensar en la diferencia y a respetarla —lo que pasa por no educar a la minorías con arreglo a los patrones de la cultura dominante—, a ejercer la solidaridad, a practicar el respeto y la tolerancia *activa*, como quiere Amy Gutmann, esa que no es mera indiferencia y desinterés (Cortina, 1997: 239-241).

## **2.4. Globalidad, desarrollo y educación**

Recuerda Christian Comeliau (1997: 29) que es una afirmación ideológica sostener, como suele ser habitual, que el sistema global "es necesario para el desarrollo porque el desarrollo es precisamente lo que aporta el sistema global". Si bien la práctica de la globalidad confirma la presencia del desarrollo; sin embargo, no se logra ocultar que el desarrollo trae consigo también desigualdades, pobreza, desequilibrios ecológicos, marginación. Y esto no tiene por qué ser necesariamente un coste inevitable como defiende el aserto ideológico con el que se abría este apartado, más preocupado del desarrollo económico y productivo que del desarrollo social que contempla el desenvolvimiento de la sociedad en todas sus dimensiones y el crecimiento de todos sus

componentes.

En defensa de la globalización se ha aducido otro argumento similar al anterior, el de la modernización, un concepto que exige y persigue la competencia, la riqueza, la inmediatez de lo útil. El papel de la educación en este caso parece claro: "programar a los individuos para que rindan en los diversos niveles de productividad" (Ratinoff, 1995: 187). Pero el problema se produce cuando no hay coincidencia entre la formación de personal capacitado que requiere un sistema mundial sostenible (cuyo prototipo sería el "especialista flexible" que describe Luís Ratinoff) con el modelo formativo que necesita el desarrollo local, diferente de un país a otro. La formación requerida por la modernización global puede ser coincidente con la exigida por un país, sobre todo si éste es avanzado y disfruta de los beneficios de la globalidad, pero puede no serlo en países de escasa calidad y cantidad productiva, los cuales, además, están sometidos a las exigencias de la globalidad a pesar de tener unas necesidades formativas más cercanas al desarrollo de capacidades concretas. Juan Carlos Tedesco (1995a: 63-65) recuerda lo que decía un documento hecho público en febrero de 1995 elaborado por la ERC, institución representativa de los grupos industriales más avanzados de Europa (Fiat, Shell, Siemens, Bayer, Olivetti, Nestlé, Telefónica...), que sostiene la necesidad de formar *individuos completos*, dotados de conocimientos y competencias más amplias que profundas, capaces de aprender a aprender y movidos por el deseo de un aprendizaje constante. Esta agrupación de empresas avanzadas está necesitada de personas poseedoras de capacidad para la abstracción, para el pensamiento sistémico, para trabajar en equipo, para la experimentación..., cualidades que, si bien son demandadas por grupos industriales con tecnología punta, no pueden coincidir con las necesidades sentidas por países menos desarrollados. De ahí que las páginas que siguen estén pensadas eminentemente para países desarrollados en los que, si bien la globalización produce una innegable sensación de vértigo, también es portadora de un sentimiento de esperanza.

Las relaciones que la educación ha mantenido con el mundo del trabajo han sido, sobre todo en los últimos decenios, unas relaciones difíciles que en nuestros días se tornan especialmente conflictivas. La educación sostiene con el desarrollo económico una mutua interrelación: por un lado, contribuye al crecimiento de la economía promoviendo constantes progresos científicos y tecnológicos que mejoran el nivel económico de las sociedades; pero, por otra parte, la economía y los factores que la impulsan, esta misma ciencia y tecnología, le plantean exigencias a la educación. Todos saben que la tecnología es hoy una posibilidad para el bienestar y para la calidad de vida, pero tampoco ignoran que exige contrapartidas, que tiene su coste y que también puede implicar una amenaza. El precio que hay que pagar por el desarrollo de la tecnología es la falta de tranquilidad o, si se quiere, la contrapartida que exige es la incertidumbre. La revolución tecnológica es hoy constante y no se sabe bien cómo afectará a la sociedad incluso a corto plazo. Lo que sí se conoce hoy es su repercusión en el empleo, y lo ha hecho modificando las estructuras laborales, obligando a la sociedad a asentarse en la competencia. La revolución tecnológica en el ámbito laboral ha logrado substituir la fuerza humana por la fuerza de la tecnología, pero esto, que es una "bendición", es también una "maldición"

porque su consecuencia ha sido la inmediata reducción y pérdida de puestos de trabajo. La incidencia de la tecnología en el trabajo ha repercutido obviamente en la educación y en las políticas educativas. De manera muy esquemática se puede señalar que la irrupción de la alta tecnología en la estructura laboral ha otorgado la primacía al empleo cualificado y altamente cualificado en detrimento de los oficios no cualificados que han sido relegados. Además, ha hecho posible la terciarización de la producción, engrosando considerablemente el sector terciario o de servicios, que ha conocido en las últimas décadas un crecimiento sólo comparable con el que en nuestros días está teniendo lo que ya se vislumbra como el "cuarto sector", que agrupa las actividades relacionadas con la información y con lo referido a investigación y desarrollo. La consecuencia lógica de este proceso de crecimiento es el progresivo abandono de los tradicionales sectores primario – agrícola– y secundario o industrial. Naturalmente, esto tiene consecuencias para la política educativa de todo país desarrollado porque ha de adecuar las estructuras del sistema educativo a estas exigencias productivas, preparar a los desempleados por causa de la reducción de puestos laborales para enfrentarse a períodos de no-empleo, duraderos o estacionales. Por otra parte, el desplazamiento de mano de obra a otros sectores de la producción en alza exige la recualificación en nuevos empleos, y la constante revolución tecnológica requiere una formación permanente, durante el empleo o en alternancia con él. Es más, una sociedad competitiva, erigida sobre el cambio constante que provocan las nuevas tecnologías, y la aparición cotidiana de nuevos oficios plantean a sus ciudadanos la necesidad de estar equipados de una nueva mentalidad: la del trabajo transitorio en su duración y en su modalidad. Del ideal de un empleo para toda la vida se está pasando a muchos y distintos empleos para una sola persona.

La rapidez del cambio tecnológico hace casi inservible la escuela tradicional, muy sobresaturada de conocimientos que transmitir, y anacrónica porque nunca podrá enseñar al ritmo que marcan la gestación de conocimientos y las innovaciones tecnológicas. Una política educativa, pues, será anticipadora si renuncia al sistema de mantenimiento propio de una escuela transmisora y opta por un sistema anticipatorio propio de una escuela capaz de innovar, un sistema que incidirá sobre todo en las actitudes y en las competencias, aunque sin renunciar a los conocimientos. Porque en una sociedad del cambio está mejor preparado para renovar su formación y aprender y asimilar el cambio quien dispone de una buena formación en actitudes, quien sabe encontrar nuevas informaciones y quien sabe aplicar sus conocimientos a las nuevas situaciones y exigencias. Por tanto, en este contexto, la función principal de la política educativa consistirá en conseguir personas adaptables al cambio, flexibles en la adquisición de destrezas y conocimientos y capaces de desempeñar las muchas tareas que le va a exigir la innovación tecnológica (Fernández Soria y Mayordomo, 1993: 19-49).

En páginas precedentes se ha aludido al surgimiento de nuevas profesiones acordes con la revolución científica y tecnológica, y a nuevos modos de organización laboral, entre los que quizás destaque más la actividad laboral que se realiza fuera de los espacios laborales tradicionales aprovechando las nuevas tecnologías ("teletrabajo"). Ahora conviene recabar con mayor concreción cuáles son esas nuevas profesiones derivadas de

la globalidad a las que la educación deberá prestar singular atención. Nicola Cacane (1994: 34-39) las agrupa con arreglo a los siguientes ámbitos coincidentes con otras tantas preocupaciones y necesidades sociales: *recursos humanos* (profesiones que tienen que ver con la formación de las personas, su orientación profesional, su actualización y formación recurrente, inserción laboral, etc.), *comunicación* (todo lo relacionado con la información y su comunicación y con los medios que la hacen posible), *bienes culturales* (conservación y valoración de la tradición y del patrimonio cultural y artístico), *turismo y ocio*, *salud y asistencia social*, *medio ambiente*, *agricultura biológica*, *ganadería y pesca*, *finanzas y comercio*, *personal experto y directivo* (asociado a la gestión), *informática y telemática*. A éstas habría que añadir las ocupaciones que generan los ámbitos de la investigación, la educación, la vivienda, el transporte, la seguridad y la justicia... (véase López-Feal, 1998: 147-171). Este mismo autor entiende que los perfiles profesionales que se deben tener en cuenta, "sea cual sea su finalidad" y "desde un marco, al mismo tiempo, local y abierto a los procesos de mundialización", han de cumplir estas exigencias: habilidad y capacidad para estar siempre en posesión del conocimiento necesario, concienciación de la necesidad de la formación recurrente, adopción de una actitud favorable a la formación continua y lograr un equilibrio entre formación generalista y especializada. Es decir, flexibilidad para adaptarse a la innovación constante, formación de base de carácter polivalente e interdisciplinar, formación permanente y aplicación de destrezas en situaciones laborales concretas, son competencias profesionales que demandan los objetivos de desarrollo de la sociedad global (López-Feal, 1998: 181 y 202-203).

Pero este desarrollo, si se asienta sobre el modelo agotado de la modernización – obsérvese que una de las tensiones que presenta la globalidad es la que se produce entre tradición y modernidad–, es decir, el que se fundamenta en la instrumentalización técnica y racional, en la eficacia productiva y en la competencia, no deberá encontrar complicidad en políticas educativas que pretendan transformar la sociedad. El desarrollo que, como se ha dicho, no contemple todas las dimensiones de la sociedad y no haga crecer a todos sus integrantes es un desarrollo incompleto e inservible porque olvida la solidaridad, la cohesión social y la participación ciudadana. "Un desarrollo aislado o separado de su contexto humano y cultural –dice Díez Hochleitner (1997: 12)– tan sólo es 'crecimiento sin alma'." Ernesto Ottone (1996: 254) lo expresa así: "una perspectiva crítica de la modernidad, sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización trata de subordinarla a los valores asociados a la democracia, la tolerancia, la libertad y la diversidad". Ante la globalidad, la educación es considerada como un instrumento inapreciable para aunar todas las dimensiones del desarrollo: para lograr la modernización de toda la sociedad, para conjugar la mundialidad y el necesario sentido de pertenencia, para equilibrar el progreso y la igualdad, para armonizar la libertad individual y las exigencias colectivas de toda sociedad democrática. El problema reside en que la educación de este final de siglo, más preparada para desafíos propios de la sociedad industrial que para los procedentes de la sociedad postindustrial, global y planetaria, parece estar mal situada para proporcionar las ayudas que se le demandan. De todos son

conocidas las deficiencias de los sistemas educativos actuales, escasamente favorecedores de la creatividad, del aprendizaje de habilidades básicas y polivalentes, del pensamiento integrador, promotores y reproductores de las desigualdades y poco menos que incapaces de lograr que los alumnos transfieran lo aprendido a situaciones laborales reales. Para responder a las exigencias de la sociedad global, caracterizada, como ya se ha dicho, por la densidad de la información, por la gestación veloz de los conocimientos, por la desintegración social, la educación del siglo XXI ha de ser capaz de proporcionar a los escolares herramientas que favorezcan la flexibilidad y la apertura mental, la autonomía individual y la creatividad, la capacidad de colaboración y el trabajo en equipo, formación del carácter individual y social... Dice Ernesto Ottone (1996: 251) que se trata

de una educación capaz de preparar a personas que vivirán en un mundo productivo cambiante, menos jerárquico y más basado en una organización de redes, con carreras que no serán lineales y cuyas fronteras no serán las de un país, sino las del mundo, donde se requerirá más iniciativa que docilidad, más creatividad que orden. *Estas exigencias del nuevo proceso productivo se entrelazan con las virtudes ciudadanas de democracia y participación.* Todo el esfuerzo de la transformación educativa para responder a un futuro que sea moderno, democrático y sostenible tendrá por objeto evitar que la competitividad sea sinónimo de barbarie y exclusión, y la solidaridad sinónimo de pasividad e ineficiencia.

Se han subrayado unas palabras del texto recién transcrito porque parece primordial la conexión entre las competencias que demanda el mundo laboral y las que necesita el ámbito de la política, el ejercicio de la ciudadanía. En el documento al que más arriba aludía Tedesco, se pudo constatar cómo un grupo de empresas punta sostenía que la finalidad de la educación no puede consistir sólo en formar trabajadores, sino también en formar ciudadanos con capacidad de dominar la lengua, de comprender los fundamentos de la ciencia y la técnica, de pensar críticamente, de analizar problemas, de adaptarse a situaciones nuevas, de trabajar en equipo, capaces de comunicarse, de decidir, de ser creativos, de tomar iniciativas, de adquirir compromisos, de ser curiosos, capaces de ponerse al servicio de la comunidad... Es decir, se buscan "hombres completos" más que especialistas, que adquieran conocimientos y competencias profesionales, pero que al mismo tiempo sean educados en el carácter y formados para la apertura cultural, para el despertar de la responsabilidad social. Lo importante, además de la procedencia de estas peticiones, es –como señala Tedesco (1995: 65)– la correspondencia que se produce entre ideales educativos tradicionales y exigencias reales para la producción. La superación de esta dicotomía es también observable en las destrezas que Robert Reich (1991) reclama para los que denomina "trabajadores simbólicos" (ingenieros, investigadores, abogados, científicos, diseñadores...), que necesitan saber trabajar en equipo, comunicar conceptos, buscar consensos, aprender grupalmente y no de manera individual, les hace falta saber aceptar la crítica de sus colegas y solicitar ayuda... Son características que parecen basarse en el desarrollo pleno de las mejores capacidades del ser humano; las mismas que se requieren para el ejercicio de la ciudadanía y para el desarrollo personal. El problema en este caso concreto se traslada a lo cuantitativo –

cuántos y quiénes tendrán acceso a esta formación—, puesto que son capacidades exigibles a los trabajadores de servicios simbólicos, pero no a quienes desempeñan trabajos en servicios "rutinarios" y servicios "personales". No obstante, la cuestión es clara a nivel de principios: la exigencia de democratización en el acceso al dominio de las competencias socialmente más significativas es no sólo una necesidad ética, sino también social y política.

No se agotan en los desafíos señalados, con ser esenciales, todos los retos importantes que la globalidad plantea a la educación. Es preciso señalar que la globalización carece de un proyecto que sirva de guía a la educación (Carton, 1997: 21), lo que hace que ésta tenga que moverse necesariamente entre imperativos difíciles de asumir y entre disyuntivas y contradicciones que muestran la poca claridad de su papel en el proceso de globalización; así, mientras unos rechazan toda conminación dirigida a que las políticas educativas se adapten sin más a los requerimientos "inevitables" de la globalidad y a los criterios que la gobiernan (Comeliau, 1997: 31), otros, como Haddad (1997: 33-34), vicesecretario del Banco Mundial y vinculado a los ámbitos financieros, abogan por que la educación sea enfocada a la obtención de beneficios en un marco global y adaptada a los imperativos irrevocables de la globalidad. Y todo ello en medio de una certeza: que una nueva civilización mundial se abre paso cada vez con más fuerza. La carencia de un proyecto deseable quizás sea la causa de la actitud de los gobiernos —por otra parte despojados de la capacidad plena para dictar sus políticas educativas— que, impulsados a ajustar estructuralmente sus economías para acomodarse a las exigencias de competencia y eficacia, han sucumbido en buena medida a las presiones en favor de la privatización de la educación pública y han reducido gastos en educación y en otros servicios sociales, con efectos negativos sobre el acceso a la educación, sobre la igualdad de oportunidades, sobre la calidad de la enseñanza, sobre la oferta profesional de la universidad, que se ha uniformizado en un intento de responder a las exigencias —muy homogéneas— de la globalidad, recuérdense los programas europeos de los que se dará cuenta en el capítulo cuarto (McGinn, 1997: 44).

Otro fenómeno sorprendente, conectado con la ausencia de proyecto en el proceso de globalización, es la descentralización a la que se han visto abocados los Estados, forzados por las exigencias de rentabilidad. Argumenta McGinn (1997: 44-51) que la descentralización administrativa obedecía a la esperanza de obtener mayor eficacia y nuevos saberes del mismo modo que se esperaban beneficios en el paso de un sistema centralizado de producción fordista a otro de producción descentralizada o local, más flexible y susceptible de ajustarse mejor a las exigencias de los clientes. Sin embargo, McGinn llega a la conclusión de que la descentralización apenas si ha provocado cambios en la educación, sin duda porque "las repercusiones de la globalización en la educación van a ser 'filtradas' por los protagonistas locales, que podrán [...] elaborar sus propias innovaciones" y porque "los sistemas de educación no están muy integrados", lo que hace que los efectos de la globalización sean mínimos, procediendo sus exigencias e influencias más del entorno de los sistemas educativos que de su propio interior. Si la realidad es ésa (el mismo McGinn reconoce que el conocimiento de la influencia de la

globalización en la educación no ha avanzado mucho), tal vez haya un lugar para la esperanza, en el supuesto de que las políticas educativas apuesten más por lo posible que por lo deseable. En este caso los "filtros" de los protagonistas (sobre todo los docentes) podrían alimentar la creencia en la posibilidad de innovar al margen de los dictados de un globalismo supuestamente equivocado. Porque de lo que se trata es de entender y emplear la educación para transformar la realidad social.

Sin embargo, esta transformación requiere una previa mutación educativa que exige un considerable esfuerzo a sus responsables, los políticos, los educadores y la comunidad educativa entera. Ernesto Ottone (1996: 252-254) entiende que la transformación de la educación pasa por que el sistema educativo se vincule estrechamente con la modernidad –que no es sólo el logro de la eficacia productiva, sino también el cultivo de valores democráticos, solidarios...–, para lo cual deberá abrirse al mundo real poniendo sus contenidos en relación con el ámbito laboral, utilizar las nuevas tecnologías de la sociedad global como instrumentos de formación en capacidades y para la ciudadanía, contar con que la información ya no le pertenece en exclusiva, sino que la mayor parte de ella se gesta y se comunica fuera del sistema educativo, una realidad que no puede ignorar si no quiere perder influencia y consentir que la adquisición de conocimientos fuera del sistema se haga "de manera desordenada, generando individuos bárbaros con habilidades y conocimientos, más que ciudadanos educados"; en fin, el sistema educativo en la sociedad global deberá enfocar de manera sistémica las relaciones entre el mundo económico y el educativo. Y dado que la educación es un factor de primer orden en el fortalecimiento de la nación, transformar la educación para hacer una sociedad más justa y próspera en un proceso de globalización y de competencia exige un amplio consenso social y político.

Pero en este mismo capítulo se ha dicho que la globalidad no sólo es una firme realidad, sino que también puede ser una esperanza si contempla el desarrollo en beneficio de la sociedad y de todos sus elementos en conjunto. Desde esta perspectiva, ¿qué función compete a la educación? Lo primordial, como señala García Garrido (1997: 57-61), es que la institución educativa–que en todas partes ha ido haciendo dejación de su función formativa para ejercer funciones de guardería, que actúa como núcleo del desarrollo económico local y como sector de empleo público y privado– retome su auténtica misión: educar. Lo cual implica formar en la *alteridad*, tan necesaria para la globalidad, modificar el concepto de desarrollo en el sentido que se ha apuntado más arriba, es decir, haciendo que de él se beneficien también los *alteri*, los otros, los ajenos a la tribu, superar los nacionalismos que obstaculicen la paz y el desarrollo para todos, enseñar a los alumnos a pensar globalmente, lo que aquí significa apostar por valores de orden universal –a pesar de lo difícil que la globalización se lo pone a la educación–, y enseñar sin parcialidad sobre todo en aquello que pueda ser objeto de divisiones; pensar globalmente es también, como ya se ha señalado, favorecer el conocimiento y el contacto con otras culturas. Más aún; es insoslayable el papel de la educación a la hora de hacer posible el "interculturalismo universal"; pero esto exige que ninguna cultura sea relegada y menos que sea puesta en trance de desaparición; se pregunta Adela Cortina (1997: 262)

"qué sentido tiene una ciudadanía cosmopolita con una jerarquía de culturas, que condena algunas de ellas a ocupar el escalón último". La construcción de la ciudadanía cosmopolita, dice Cortina, exige que se de previamente "el reconocimiento de la ciudadanía social", que tiene su fundamento en la eliminación de las desigualdades económicas y sociales.

La educación tiene la misión de animar la sociedad mundial en las personas y en las comunidades, pero también la de favorecer la cohesión social y la identidad nacional, ofreciendo enseñanzas que contemplen tanto una visión global del mundo como aquellas que atiendan al cultivo de valores que emanan del propio Estado nacional, con el fin de propiciar la solidaridad universal, la convivencia social y la identidad cultural con el lugar de pertenencia (Díez Hochleitner, 1997: 13); atender a la comprensión internacional, y hacerlo desde el respeto a la propia identidad, no hace fácil el proyecto de políticas educativas concertadas a nivel mundial, como sugería García Garrido (1990: 156).

Las recomendaciones del informe a la Unesco sobre la educación del siglo XXI (Unesco, 1996: 54) se expresan en el sentido de hacer una reflexión global sobre las funciones y las estructuras de las organizaciones internacionales; reflexionar sobre el riesgo de que una minoría sepa moverse en esta globalidad y la mayoría no, sintiendo por ello la impotencia de no poder influir en su propio destino; converger hacia un mayor entendimiento mutuo, hacia un mayor sentido de responsabilidad y de solidaridad. La educación, en fin, tiene la encomienda de "ayudar a comprender el mundo y a comprender a los demás, para comprenderse mejor a sí mismo".

Pero la gran duda que se presenta estriba en cómo pedir comprensión sobre la globalidad mundial cuando muchos países no tienen todavía resuelta su "globalidad interior", su identidad. No son pocos los Estados-naciones que necesitan poner en práctica en sus políticas educativas la interculturalidad correspondiente a las muchas culturas intranacionales y hacerlo en conexión estrecha con una política educativa básica y común que haga posible la igualdad de oportunidades para todos los integrantes del territorio estatal, la democratización que se deriva de esa igualdad y la cohesión social.

Lo que sí parece claro, dadas las exigencias y desafíos, contradicciones y problemas, incertidumbres y esperanzas que plantea la globalidad, es la prioridad de que toda la sociedad política, líderes sociales, grupos políticos, ciudadanos anónimos, reflexionen – sobre todo desde el plano de la *política*– sobre las implicaciones de la globalización en la sociedad. De esta tarea reflexiva no está excluida la educación; antes al contrario, necesita de ella especialmente para hacer que los integrantes de la comunidad educativa, en primer lugar los alumnos, adquieran conciencia de lo que significa e implica la globalidad y del camino a recorrer para hacer de ella un instrumento al servicio de la mejor sociedad.

La globalidad no es un fenómeno nuevo, sino que hunde sus raíces en las aspiraciones al ecumenismo y cosmopolitismo que han tenido lugar a lo largo de la historia. Lo novedoso es la sorprendente rapidez con que tienen lugar en nuestro tiempo los muchos intercambios (económicos, culturales, de información, etc.) que acontecen y el impacto, igualmente veloz, con que inciden en el planeta.

Pero algunos creen que la globalidad no es algo demostrado, sino más bien una construcción ideológica interesada, que pretende diluir en la globalidad toda ideología: da igual lo que se piense o se haga, porque, al fin y al cabo, la globalidad y sus exigencias acabarán imponiendo la dirección a seguir. La globalización sería una construcción ideológica, una especie de "pensamiento único" al servicio, sobre todo, de los grandes conglomerados económicos que no necesitan ideologías ni políticas que los puedan controlar. Sin embargo, la realidad muestra estructuras supranacionales y fenómenos de planetarización (redes informáticas, mercados financieros mundiales, cultura de masas, etcétera) que hacen necesaria una mirada atenta de las políticas educativas innovadoras sobre sus efectos, uno de los cuales es la tensión que se produce entre lo nacional-local y lo universal-global, entre la identidad y la diferencia, y otro no menos importante es el riesgo de desapego ciudadano respecto a su realidad política más inmediata y cercana.

El "mercado cultural" da lugar a la cultura como espectáculo, la "cultura de cliente", de consumo fácil, no educadora y nada susceptible de promover la participación en su gestión; es una cultura eminentemente visual, escasamente provocadora de la acción y sí de la pasividad. Los medios de comunicación globales y sus secuelas de dominación ideológica y de homogeneidad cultural suponen un riesgo que ha de ser advertido y combatido desde el ámbito escolar conjugando lo mejor de la cultura universal con lo irrenunciable de la cultura peculiar. La globalidad provoca constantemente nuevos conocimientos cuya apropiación es cada vez más selectiva y, en consecuencia, provocadora de las diferencias que la escuela está llamada a compensar y, más aún, a hacerles frente educando personas capaces de moverse en la complejidad del conocimiento. Promocionar el gusto por el aprendizaje constante, convertir la escuela en un lugar de reflexión sobre valores, actitudes y comportamientos, hacer de ella un ámbito donde se integren la variedad de informaciones recibidas, enseñar a pensar globalmente, es el mejor modo posible de educar para la globalidad. Aprender los diversos lenguajes de la sociedad de la información, la habilidad para comunicarse con los demás, entrar en posesión de los saberes básicos y del manejo de los instrumentos de acceso al saber, poseer una educación ética y cívica que proporcione un código de valores con el que poder enfrentarse a la incertidumbre y al cambio, es una tarea de la política educativa ante el reto de la globalidad. Pero ésta conlleva homogeneización y fragmentación social, lo que la escuela debe considerar para hacer que ambas

tendencias no sean mutuamente destructoras; lo mismo sucede con el riesgo de pérdida de identidad que puede traer consigo la globalidad y que incide en la afeción democrática y en el entendimiento de la política. La escuela deberá alertar contra el riesgo de "privatización" de la política, que la globalidad acogería bien, pero que la democracia no soportaría. Que la escuela muestre lo propio, lo que identifica, pero no como excluyente de lo ajeno, que enseñe a los escolares a vivir inmersos en un constante contagio y mestizaje cultural, que muestre cómo es posible compaginar la globalidad con el desarrollo sostenible..., son exigencias actuales para la política educativa. A condición, claro, de que apueste por la innovación y renuncie al tradicional sistema de mantenimiento y de transmisión de conocimientos, y que insista en la formación de actitudes y competencias, en la creatividad, flexibilidad y apertura mental, único equipaje válido para afrontar las transformaciones constantes que trae consigo una nueva situación que ha cambiado las fronteras de un país por las fronteras del mundo.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

La tendencia a la mundialización plantea problemas a la educación que, por otra parte, no son nuevos. Reflexione y dialogue sobre los siguientes:

- a) La globalidad debilita los vínculos sociales, la integración social, al tiempo que genera nuevas exigencias que socavan las instituciones y destruyen valores tradicionales. ¿Qué función corresponde en este caso a las políticas educativas? ¿Deben insistir en la reconstrucción de los Estados-naciones o en la edificación de una nacionalidad más amplia o global?
- b) ¿Qué papel juega la educación en la sociedad mundial de la sobreinformación? ¿Cuál en una sociedad mundializada que, argumentando la competitividad económica sobre todo, parece distinguir una educación "buena" –adecuada a sus exigencias– y otra peor más ajustada a las peculiaridades locales o nacionales? ¿Es más liberadora, aquel tipo de educación selecta?; y, si es así, ¿cómo justificar que procure la emancipación de sólo una parte de la sociedad?
- c) ¿Dónde reside la calidad, en la integración social y en la estabilidad o en la movilidad social propia de la sociedad abierta popperiana y en la desintegración nacional en sociedades globales?

# 3

## *Estado y educación*

### **3.1. Introducción**

El liberalismo decimonónico comparte con la Ilustración su fe en la educación como portadora de libertad y, en consecuencia, como garante de la democracia. De ahí que los liberales de entonces consideraran que la educación era una cuestión del Estado, que venía obligado a hacerla efectiva si quería sobrevivir no sólo como democracia, sino también, en otros casos, como nación, lo que explica el nacimiento y desarrollo de los sistemas educativos nacionales en Europa, como luego se dirá. En nuestro tiempo, sin embargo, la cuestión no se manifiesta con tanta claridad como antes. Claro que la situación tampoco es ya la misma, es más, ni tan siquiera parecida. Lo cierto es que son muchas las dudas, planteamientos y preguntas que hoy se formulan en torno al Estado. ¿Qué lugar ocupa en una sociedad supranacional y globalizada? ¿Cómo afecta la pérdida de soberanía al ejercicio de sus funciones tradicionales? ¿En qué medida una cierta desimplicación del Estado no es necesaria para hacer viables proyectos más "ambiciosos" de progreso y desarrollo? ¿Corre riesgo, como se ha dicho, la democracia manteniendo una presencia fuerte del Estado en la sociedad? ¿Cuál es ahora el papel del Estado ante la educación? ¿Sigue siendo su responsabilidad? ¿Está mediatizada la responsabilidad del Estado por los nuevos conceptos de ciudadanía y por el resquebrajamiento del concepto de nación? ¿O está hipotecado por el auge de los liberalismos, ahora de nuevo cuño, que ven la acción del Estado en educación más un obstáculo para el desarrollo social que una bendición? ¿Cómo afecta la concepción del Estado y su nuevo perfil a la formación del ciudadano? ¿Qué papel compete al Estado ante las desigualdades educativas y no sólo ante la desigualdad de oportunidades? Si el Estado abandona las políticas de compensación social y de igualdad para sintonizar con las posiciones liberales propensas al desarrollo ilimitado del individuo según sus potencias, según sus facultades, según sus méritos, ¿no está auspiciando un nuevo darwinismo, esta vez de corte social? Si el Estado debe dejar espacio franco al mercado como el gran regulador; la competencia y el mérito –que se han mostrado más rentables que las políticas igualitarias–, ¿deben ocupar el lugar que políticas socialdemócratas tenidas por equivocadas otorgaron a la compensación carencial, a la igualdad y a la comprensividad? En definitiva, ¿qué nuevo

papel está llamado a ejercer el Estado en este tiempo de cambios tan notables? Los interrogantes, que abundan más que las respuestas, no hacen más que evidenciar la importancia de un tema en el que es preciso detenerse no sólo en tanto que profesionales de la educación, sino también en cuanto que ciudadanos. Con todo, ya empiezan a vislumbrarse algunas posiciones clarificadoras respecto al papel del Estado en una sociedad globalizada e interdependiente como ésta.

Para comprender mejor las vicisitudes por las que atraviesa el concepto y la función del Estado ya casi en los albores del nuevo siglo, conviene hacer una aproximación, necesariamente breve, a la evolución del Estado desde su origen hasta la crisis del llamado *Estado de bienestar*.

### **3.2. La función histórica del Estado**

En la concepción teórica de Thomas Hobbes, el Estado surge para proteger a los individuos de lo que constituía su estado natural: la pura anarquía. El Leviatán –el Estado– hobbesiano está llamado a imponer una paz que todos desean, pero en la que nadie se atreve a instalarse aisladamente por temor a ser arrollado por quienes todavía persisten en situación de animosidad; el Estado, en consecuencia, estaría llamado a imponer unas reglas que definan el orden social necesario que haga posible esa paz deseada que mantenga a raya al "hombre como lobo para el hombre". Pero es sabido que Hobbes –su *Leviatán* data de 1651– lo que pretende es justificar la monarquía absoluta estableciendo una relación contractual, un *contrato social*, merced al cual los súbditos vienen obligados moralmente a someterse al "soberano" (al Estado) a cambio de su protección. Pero el Leviatán de Hobbes –como el monstruo bíblico del que toma el nombre– retiene un poder omnímodo que el liberalismo primitivo no puede aceptar para desarrollarse y que, en consecuencia, tratará de contrarrestar. Así, Locke (1690) construirá una filosofía política con el propósito de defender al individuo y sus derechos frente al poder del Estado. El *contrato social* que propugna Locke es también necesario para mantener el orden social, pero ahora es un pacto que suscriben los individuos con el soberano (el Estado) mediante el cual éste protege los derechos naturales o primarios de aquéllos (principalmente el derecho a la vida y a la propiedad), al que los ciudadanos están obligados a obedecer, pero siempre que el Estado cumpla los términos del *contrato social*; porque, en caso de no ser respetados, la rebelión –contrapeso al absolutismo– es legítima. Rousseau también hace su interpretación del *Contrato Social* (1762), pero parte de una concepción benévola de la naturaleza humana que luego es corrompida, lo cual hace necesaria la presencia de un poder que, para ser legitimado, requiere un acuerdo constitucional previo y unánime (es la "voluntad general" del cuerpo social que, a cambio de la pérdida de la libertad natural, gana la libertad civil). Sánchez Molinero (1997: 13-22) observa cómo la idea del contrato social ha servido sobre todo para justificar "la existencia de los derechos de propiedad y de toda una serie de restricciones político-legales sobre la acción humana", es decir, la relación contractual sociedad-Estado tiene

una finalidad económica que no se debe perder de vista. Así, Adam Smith (1723-1790) no creía posible que "la riqueza de las naciones" fuera posible sin la defensa de la sociedad por parte del Estado y sin la actividad subsidiaria de éste que vendría obligado a erigir y mantener obras e instituciones públicas que por su nula rentabilidad no interesaban a los particulares. El Estado nace así –como dice Manuel de Puelles (1993: 41)– "para garantizar los derechos del hombre, naturales, inalienables, imprescriptibles y anteriores al mismo nacimiento del Estado". Pero estos derechos que principalmente hacen referencia, como ya se ha señalado, a la propia vida y a la propiedad, se incrementan con otros derechos llamados "de libertad o de defensa frente al Estado (libertad de imprenta, libertad de conciencia, libertad de culto, libertad de expresión, etc.), [que] constituyen un conjunto de libertades públicas que son, sin duda, parte de la esencia del Estado liberal". Así, pues, en un primer resumen cabe decir con Adela Cortina (1997: 57) que, en su origen, el Estado es convocado para garantizar la paz, para proteger a los individuos de sus iguales, para ser el depositario de la "voluntad general" rousseauiana a cambio de la libertad civil, pero también para garantizar la libertad externa necesaria, como advirtió Kant, para que la libertad interna sea factible.

Mas los políticos de la Ilustración creen que los derechos naturales del hombre tienen otra dimensión aparte de la que corresponde a esa parcela privada a la que el Estado no sólo no debe acceder, sino también proteger y respetar: el derecho del hombre a ser él mismo, a ser, como quería Kant, mayor de edad, a ser autónomo, a no tener que depender de ninguna instancia de poder, a gobernarse a sí mismo, a ejercer, en definitiva, de ciudadano; los hombres de la Ilustración reclamarán que el Estado proteja también los derechos cívicos o políticos que son la base de la naciente democracia representativa; de aquí a que el Estado liberal comprenda la necesidad de tener ciudadanos instruidos que apoyen el nuevo régimen que pone fin al Antiguo Régimen absolutista, hay sólo un paso y otro más para que este mismo Estado liberal decida, en contradicción con su carácter intrínsecamente abstencionista, no abstenerse, sino, antes al contrario, intervenir de manera decidida en materia de educación (Puelles, 1993: 41-42).

El liberalismo reclamó el poder del Estado (lo público) para servir al poder económico (lo privado) –manifestación de la sociedad que es tenida como un orden natural anterior al Estado e independiente de él, aunque el absolutismo la hubiera confundido con el Estado siendo los dos la misma cosa. El Estado liberal, que nace para eliminar los abusos del absolutismo del Antiguo Régimen al que derroca y vence, está para servir a la sociedad considerada aquí como el ámbito de lo privado. Pero el liberalismo, que desde finales del XVIII y hasta el primer tercio del siglo XX entendió que la función del Estado se limitaba a gobernar, a aplicar la ley y a mantener el orden, los tribunales de justicia y los ejércitos ("Estado gendarme") y que el mercado se encargaría de producir y de distribuir, pronto pudo ver cómo la conflictividad social era el fruto que recogía el eslogan fisiócrata "dejad hacer, dejad pasar, el mundo camina solo" porque el mercado no funcionaba bien por sí solo y menos a la hora de distribuir. Estos conflictos – que desmentían la "Arcadia feliz" que prometía el liberalismo económico– trajeron consigo la intervención del Estado en aquellas actividades que caen fuera del ámbito

privado del individuo. A partir de entonces aparece una fase nueva en el constitucionalismo político que, en opinión de García Herrera (1998: 30), recupera los límites sociales considerando el orden social como un "producto político" que cuestiona la autonomía de la sociedad liberal y que configura el logro de los derechos sociales y de las prestaciones públicas como instrumentos para alcanzar una sociedad mejor. Esta sociedad mejor es un "proyecto" que, gracias a su incardinación en el constitucionalismo político democrático, es una *cosa de todos*: el orden social aparece así como un "proyecto consciente" y la democracia como la vía para transformar la sociedad de acuerdo a los dictados y las previsiones de las constituciones políticas.

La manifestación por excelencia de la recuperación de esos límites sociales –que el Estado ya iba asumiendo desde hacía décadas– tiene para Fernández Marugán (1998: 33-34) una fecha clave, 1930, año que sigue a la desastrosa recesión económica de 1929 que arruinó muchas economías y a numerosas familias, y que fue testigo de las varias disfunciones del capitalismo de libre mercado abandonado al juego de sus potencias (Milton y Rose Friedman –1992: 20– creen, sin embargo, que la depresión se produjo por el fracaso del Estado en la política monetaria, algo, dicen, que ni entonces ni ahora se quiere reconocer). En 1930 el Estado decide añadir a sus tareas tradicionales la de perseguir el pleno empleo y el crecimiento equilibrado, lo que impulsaba al poder público a realizar fuertes inversiones para evitar el desempleo. Las teorías de John Maynard Keynes influyen decisivamente en las políticas económicas de Occidente: el Estado debe intervenir –dice el economista inglés– incrementando el gasto público para estimular la demanda de consumo y la inversión. Así pues, de la concepción clásica del liberalismo dominante en el siglo XIX, en el que predomina la figura del "Estado gendarme" cuya intervención se limitaba a hacer posible la libre circulación de los bienes y de las personas, se pasa –conviene dejar de lado el enfoque marxista del Estado, que en nada modifica el planteamiento que aquí se sigue– a un enfoque keynesiano del Estado, intervencionista y proveedor de bienes colectivos, que no sólo pretende la consecución del pleno empleo, sino también ayudar a los más desfavorecidos. El keynesianismo del Estado cobra una amplitud mayor tras el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando adquiere una dimensión nueva, la social (aunque a fines del XIX Bismarck ya dio algunos pasos en este sentido como protección del sistema frente a la conflictividad social), que se añade a la económica: es el "Estado-providencia" o, si se quiere, el "Estado de bienestar" por utilizar la expresión inglesa, que se fija como ideal asistir al individuo desde que nace hasta que muere; es el Estado que crea la seguridad social, la sanidad y la educación pública gratuita, el subsidio para la vejez, el Estado que establece mecanismos compensadores y redistribuye rentas y riquezas (Estado protector), especialmente mediante los impuestos (Estado fiscal), pero también es el Estado que contrata (Estado patrón) y que consume (Estado cliente). Esta nueva dimensión del Estado –para muchos hiperdimensión– no es del agrado de algunos autores liberales que piensan que la intervención del Estado excede los dominios del interés general invadiendo los de la libre iniciativa. Lo cual, unido al déficit y a la inflación crónica que provocan las políticas de protección social del Estado de bienestar, ha hecho que muchos países se

planteen su conveniencia y vuelvan al ideal de "menos Estado y más mercado". Ésta es la situación del debate actual sobre el Estado, que tiene otras muchas implicaciones que se comentan en el siguiente apartado.

### 3.3. Redefinir el papel del Estado

En este tiempo se ha generalizado la crítica al Estado sobre todo desde aquellas posturas que saludan con alborozo el surgimiento de nuevos liberalismos. Estas críticas coinciden con el debilitamiento del llamado Estado protector, Estado providencia, Estado asistencial, Estado benefactor o Estado de bienestar, que todas esas denominaciones recibe en el afán de definir al Estado capitalista-democrático de los países desarrollados que, en la segunda postguerra mundial, decide asumir las fórmulas keynesianas de asistencia al ciudadano.

En efecto, parecen ser demasiados los síntomas de crisis que en nuestros días afectan a este Estado que durante décadas se asentó en la abundancia. La crisis, que llega a las mismas estructuras del sistema y que, por ende, no se presenta en absoluto como circunstancial ni pasajera, incide sobre la línea de flotación del *Welfare State* amenazándolo seriamente. Al Estado de bienestar se le critica su gigantismo y burocracia, la ineficacia de su administración y el elevado coste de ésta; de él, lamentan sus modos de ejercer la política, inspirada más en la representación de intereses corporativos que en guiar sus decisiones en base a la representación social a la que debe su razón de ser (hay quien ha llegado a decir que, si hubiera menos Estado, habría más democracia); de él se critica un uso de la economía que muestra serias dificultades de crecimiento y que no ha resuelto el problema del desempleo (Tedesco, 1989: 490-493). Son muchos los que piensan que el Estado no sólo está perdiendo poder, sino también credibilidad. El hecho de que ya no esté en sus manos la protección de ciertos derechos (como el empleo) e incluso la provisión de algunos servicios públicos; el hecho de que el bienestar social ya no dependa del Estado-nación ni pueda proteger a los ciudadanos como sucedía con el Estado del contrato social; el que los procesos de globalización se desarrollen al margen de los Estados..., proporcionan argumentos a quienes no sólo cuestionan su papel, sino que también creen que el Estado es un estorbo, además de costoso e ineficaz. Para Luís Ratinoff (1995: 177) esta actitud antiestatista está propiciando un "terreno social y político fértil" previo a la instalación de la ideología anti Estado y la consecuente desafección ciudadana de las instituciones que lo conforman, con un resultado previsible e indeseable, el "solipsismo político y social".

Además, y asociado a esta crisis, el Estado de bienestar asiste al desmoronamiento de algunos vínculos que hacían de él un "lugar" seguro y confortable: así, también está siendo cuestionado el mismo concepto de Estado, diluido –como se dijo en el [capítulo 2](#)–, por una parte, en estructuras supranacionales y, por otra, en tendencias de signo contrario, fuertemente nacionalistas y a veces opuestas tanto al concepto clásico de Estado-nación como al ya no tan nuevo concepto de Estado-supranación. Y en esta

crítica la alusión no es ni a la "aldea global" de McLuhan ni a la aldea local, entendida aquélla como una tendencia que, sin duda, encierra valores de consideración y ésta como una aspiración irrenunciable incluso dentro, si se quiere, de la primera; por el contrario, la referencia hay que hacerla a los nacionalismos –sobre todo a los de corte más excluyente–, cuya vuelta puede ser explicada en buena medida por los procesos globalizadores y el fracaso del Estado de bienestar que ha dejado de ser un lugar confortable para los sin empleo que buscan entre sus iguales la seguridad de una misma cultura, una misma lengua y hasta una misma geografía (es la seguridad de la tribu frente a la amenaza de los otros, los ajenos a la tribu). En la supuesta crisis del Estado hay que mencionar también las macroestructuras políticas y económicas a cuya lenta implantación se asiste, y que, aunque se están presentando como una exigencia para el bienestar social, resulta difícil no ver en ellas los intereses de los grandes conglomerados económicos que restan soberanía al Estado tradicional. La confluencia de estos dos fenómenos no sólo ponen en tela de juicio el concepto de Estado-nación, sino también una idea que para la educación es trascendental: la ciudadanía. Porque no están claros los perfiles del concepto de ciudadano. *Ciudadano* es, originariamente, el que pertenece a una *ciudad*, es decir, a un territorio, donde mantiene una relación *política* con la comunidad de la que forma parte. De ahí que la educación deba contemplar este sentido de *pertenencia* a un lugar. Pero el problema surge al considerar la educación ciudadana en un mundo, por un lado, cada vez *menos territorializado*, menos aldeano y, en consecuencia, más universal, donde no existan fronteras, un mundo, en fin, des-territorializado y *des-politizado*. Pero, por otro lado, la consideración es diferente si la educación es ubicada en un contexto *más territorial*, más local, *más politizado*. ¿Se predica la ciudadanía del Estado-nación que parece delegar en otras estructuras superiores la dirección de aspectos fundamentales como los económicos, o se dice la ciudadanía de estas estructuras? ¿O acaso se atribuye el ser ciudadano respecto a otros espacios y realidades infra Estado-nación? Sea como fuere, una realidad se presenta cierta: en estos tiempos el ciudadano se desarrolla de manera multidireccional.

También originariamente –recuérdese lo dicho en el capítulo primero– la ciudadanía encerraba otro significado que en nuestro tiempo cobra especial importancia: el quehacer del hombre en los asuntos de la *civitas*, su implicación en el desarrollo de la *polis*, haciendo de *la política* su actividad diferenciadora por excelencia. Salvando las diferencias conceptuales y temporales, era considerado ciudadano y, por ende, susceptible de actividad política, el hombre libre. De este modo se establece que la ciudadanía conlleva como contenidos óptimos el de *pertenencia* a un territorio, el de *participación* en los asuntos de ese territorio, el de *identificación* social y el ejercicio en libertad de *su acción política*.

La crisis del Estado-nación se manifiesta, en definitiva, en la crisis de la ciudadanía que, como es obvio, tiene otra de sus concreciones en la debilidad de la legitimidad del Estado de la que se deriva una consecuencia de dimensiones todavía no del todo bien calibradas: la crisis de gobernabilidad. Si la debilidad del concepto de ciudadanía incide en la desintegración política, la crisis de legitimidad provoca asimismo desvinculación de la

acción política del ciudadano y su desentendimiento de las decisiones tomadas por los actores políticos. Esta desafección hace visible un doble efecto pernicioso para la deseable y necesaria vinculación de la ciudadanía con el Estado: el desapego y la falta de implicación de aquélla en las cosas de su "polis" y, en consecuencia, el incremento de la ya excesiva autonomía de los actores políticos en detrimento de la participación y control político de los actores sociales. Repárese en la respuesta que ciudadanos españoles mayores de 19 años dieron en 1997 a la siguiente pregunta: "¿Hasta qué punto le merecen a usted confianza, es decir, sensación de que se puede confiar en ellas, cada una de las instituciones o grupos sociales siguientes?". La respuesta se expresa mediante una puntuación que va de 0 –"ninguna confianza"– a 10, que equivale a "muchísima confianza". En el [cuadro 3.1](#) se comprueba cómo los medios de comunicación, sobre los que opinó el 96%, fueron puntuados con 6,08, o sea, en tercer lugar de entre 17 categorías; el Gobierno del Estado, sobre el que opinó el 94%, merece una confianza de 4,92 puntos de 10 posibles (11.º lugar); los partidos políticos son valorados con 3,96 puntos en el lugar 16, y los políticos en último lugar con una puntuación de 3,60, lo cual refleja tanto la desafección de la ciudadanía respecto de la política y de los asuntos públicos, la cosa de todos, cuanto la distancia que media entre los actores políticos y los actores sociales; otro dato que conviene retener es que se valora mejor lo que es más cercano al ciudadano, como es el caso del Gobierno de la comunidad autónoma y de los ayuntamientos en comparación con el Gobierno de la Nación y de la Administración Pública, si bien las instituciones políticas cercanas sufren el menoscabo de la política en general:

**Cuadro 3.1.** *Grado de confianza en las instituciones, 1997 (%).*

<i>Institución o grupo social</i>	<i>Puntuación</i>	<i>Porcentaje que valora</i>
La Corona (el rey)	7,58	97
El Defensor del Pueblo	6,33	86
Los medios de comunicación (prensa, radio y televisión)	6,08	96
Las fuerzas de orden público	5,86	94
Los intelectuales	5,71	83
El Parlamento (Las Cortes)	5,53	88
El Gobierno de su comunidad autónoma	5,40	93
Los ayuntamientos	5,17	94
El Ejército	5,14	91
La Iglesia	4,98	94
El Gobierno del Estado	4,92	94
La Administración Pública	4,47	90
Los empresarios	4,37	92
Los sindicatos	4,29	91
Los tribunales de justicia	4,25	93
Los partidos políticos	3,96	94
Los políticos	3,60	95

*Fuente:* elaboración propia a partir de los datos de la encuesta realizada por Demoscopia (*El País*, 19-1-1997, p. 19).

En este mismo sentido, una encuesta realizada a finales de 1996 por el Centro de Investigaciones Sociológicas descubre algo que ya se intuía, que apenas el 4,7% de los jóvenes españoles de entre los 15 y los 29 años piensa que la política (la que se ve en los medios de comunicación) es una cuestión muy importante y un 17% cree que lo es bastante; que los asuntos públicos son poco importantes es lo que piensa un 41,8% y nada importantes un 35,8%. Obsérvese en el [cuadro 3.2](#) cómo el desapego respecto a las instituciones políticas, en efecto, es mayor entre la población escolar no universitaria, que muestra en los últimos años un proceso de degradación en su confianza en las instituciones, y, lo que es, si cabe, más preocupante, el incremento de la desimplicación juvenil que en 1997 no confía en ninguna institución en un porcentaje que supera el 55%:

**Cuadro 3.2.** *Grado de confianza entre la población escolar no universitaria sobre las Instituciones en 1993 y 1997 (%).*

<i>Instituciones sobre las que se pregunta el grado de confianza</i>	1993	1997
En ninguna	44,1	55,3
En la Iglesia	40,4	34,2
En el Ejército y la policía	21,7	18,9
En los jueces	15,2	8,7
En el Gobierno del país	7,2	5,0
En el Congreso y el Parlamento	5,4	3,3
En los partidos políticos y sindicatos	2,1	2,3

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos de *El País*, 3-2-1998, p. 27.

A la vista de estos datos cabe extraer de momento algunas consecuencias: la falta progresiva de afección por los actores políticos y por las instituciones públicas básicas encargadas tradicionalmente de la política "ordinaria" (Gobierno del Estado, Congreso y Parlamento y partidos políticos); el mayor apego –aunque siempre escaso– por las instituciones públicas más cercanas al individuo, lo que corrobora la relación existente entre pertenencia al territorio, identidad social e implicación política; por último, la necesidad de actuar desde la educación para incrementar la afección por la *política* entre los escolares.

Repensar el Estado y sus funciones es un tema de nuestro tiempo y no sólo por la ya señalada crisis del Estado de bienestar. Al replanteamiento del Estado empujan otros factores: los acontecimientos económicos derivados de la globalización que dictan las políticas económicas, a menudo a pesar de los Estados-nación, cuya soberanía en este terreno está en entredicho; los sucesos políticos acontecidos a partir de 1989 y el desplome de los sistemas basados en las economías dirigidas; los acontecimientos sociales, entre los que cabe destacar los millares de asociaciones humanitarias desvinculadas de los Estados, que está propiciando una nueva organización social... En el [cuadro 3.3](#) aparecen resumidas las más fundamentales críticas al Estado:

**Cuadro 3.3.** *Fundamentos de la crítica al Estado.*

<i>Argumentos de crítica</i>	<i>Manifestaciones</i>
Debilitamiento del Estado de bienestar	Gigantismo, burocracia, ineficacia, coste elevado de la Administración pública, endeudamiento, falta de creatividad.
Las exigencias de la globalización	Resta soberanía y poder de decisión a los Estados.
Cuestionamiento del Estado-Nación	Aparición de estructuras supranacionales y de tendencias contrarias de signo nacionalista.
Debilidad de la legitimidad del Estado	Excesiva autonomía de la política y sus actores. "Cautividad" del Estado a manos de grupos de intereses. Dudosa legitimidad de los Gobiernos que adulteran la democracia participativa.
Crisis de la ciudadanía, soporte del Estado	Crisis de vinculación entre el Estado y el ciudadano. Predominio de los actores políticos sobre los actores sociales. Prácticas de políticas poco clarificadoras y participativas. Escasa relación y correspondencia entre las prácticas políticas y las promesas electorales.
Necesidad de acometer políticas de ajuste	Disminución del gasto social que conduce a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La pérdida de autonomía del Estado para instrumentar políticas sociales y económicas.</li> <li>- La limitación del papel del Estado como equilibrador y compensador de las desigualdades.</li> </ul> Menoscabo de las condiciones laborales de los empleados públicos, provocando que los más cualificados abandonen la función pública. Deterioro de los equipamientos, instalaciones públicas, etc.
Autoorganización social	Surgimiento de asociaciones de intereses. Reunificación de fuerzas libres sociales que constituyen nuevos focos de poder.
Autorreforma del Estado	Puesta en marcha de políticas descentralizadoras a nivel regional o local que gestionan los problemas de la vida cotidiana (educación, sanidad, cultura...) aminorando el poder del Estado.

*Fuente:* elaboración propia.

Pero junto a estos elementos que abonarían la idea de la crisis del Estado-nación (promovida predominantemente por los representantes del ultraliberalismo que parecen querer aprovechar la crisis del Estado para reducirlo al mínimo y con ello disminuir también su intervención en el desarrollo económico –Manuel Castells, 1997: 15, se pregunta si la negación del Estado "no es una nueva exageración del neoliberalismo, feliz de anunciar la apertura definitiva de las puertas al campo del mercado"–), se conocen otros factores que apuntan en la dirección contraria, como el papel preponderante del Estado en el despegue económico de algunos países del Asia oriental, y la convicción de que sin un Estado eficaz no es posible el desarrollo sostenible. Ello incrementa los argumentos de los partidarios de una reforma del Estado que contemple su papel regulador, redistribuidor y garante del acceso a los derechos básicos (educación, sanidad...). Sería ésta una reforma que mantendría, aunque con una más débil intensidad, la función social del Estado. Esta segunda tendencia está apoyada por quienes no ven tanto un proceso de mundialización como sí de regionalización (Norteamérica, Unión Europea y sudeste asiático), pilotado respectivamente por Estados Unidos, Alemania y Japón, señalando así que los Estados-nación tienen todavía mucho que decir en el establecimiento o dejación de políticas de equidad (Navarro, 1998: 12). Es decir, los Estados tienen una clara potestad redistributiva que pueden o no asumir en función de su voluntad política o de la correlación de fuerzas existentes en su seno (de signo neoliberal, neoconservador, socialdemócrata, etc.). En un encuentro celebrado el 9 de agosto de 1997 en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander bajo el título "El futuro del Estado de bienestar en una sociedad globalizada", el profesor Julio Segura no parecía conforme con la idea de que el Estado tuviera que adaptarse a la corriente del proceso globalizador porque, entre otras cosas, entendía que los planteamientos de la redistribución se hacen no desde la globalidad, no desde la lógica supranacional, sino desde la lógica nacional. Aunque hay un acuerdo, cada vez más compartido, en la necesidad de rediseñar el papel del Estado, sin embargo, no es aceptado por todos que esta reforma consista en adecuarlo para la mejora de la administración de los bienes escasos, en responsabilizarlo de la distribución de la riqueza, en erigirlo en garante de la equidad y del equilibrio social. Esta solución es rechazada por quienes entienden que los servicios (la educación entre ellos) no se han de repartir en base a los criterios actuales, sino de acuerdo a un sistema de capitalización, es decir, sustituir la modalidad de aportaciones al sistema social por la de ahorro individual con el que poder comprar un servicio; esta opción conduce inevitablemente a la privatización de los servicios públicos. El problema reside en que prescindir de la función redistributiva del Estado para entregarlo –maniatado– a la sociedad de mercado mundializada, tal vez sea una apuesta indeseada por su efecto en la disolución de los vínculos integradores de la sociedad. Como recuerda Fernando Vallespín (1997: 13), el mismo Adam Smith y el propio Hegel –más que simpatizantes del capitalismo– no otorgaban a este sistema una capacidad de integración y de unidad social. En Hegel el Estado era el correctivo necesario, el que

aportaba la precisa "eticidad comunitaria" capaz de cohesionar la sociedad. Y es que el Estado juega para muchos autores un papel impagable a la hora de integrar la sociedad, de cohesionarla, de promover un sentimiento de identidad colectiva incluso más eficaz que el que puede proporcionar la nación más atenta a los valores que la definen como tal (etnia, lengua, cultura...); mientras que la ciudadanía promovida desde el Estado se erige sobre la protección, cuidado y educación de sus ciudadanos, evitando en lo posible la desigualdad y la injusticia (Vallespín, 1997a: 13).

Las posiciones a favor de la presencia del Estado, sobre todo por su valor como factor de cohesión social, se ven cada vez más reforzadas incluso desde las propias filas del neoliberalismo y de los grandes conglomerados económicos mundiales. Naturalmente, éstos van a reclamar la presencia del Estado, pero con un nuevo diseño acorde a la situación mundial. El conocido financiero internacional George Soros (1997: 15-16) cree que la tendencia a los monopolios y oligopolios a que conduce la globalización ha de ser limitada mediante regulaciones que deben proceder del Estado, llamado a "evitar una concentración del poder indebida y salvaguardar la estabilidad". Sabedor de que la globalidad produce inseguridad en los ciudadanos y de que los Estados, para evitar conflictos sociales, pueden caer en la tentación de acometer un exceso de proteccionismo que tendría peores consecuencias porque empeñaría medios de los que no dispone, Soros sitúa junto al papel regulador del Estado la necesidad de la cooperación internacional como espacio susceptible de proporcionar valores compartidos capaces de provocar la cohesión social, valores que el financiero entiende que no han de ser los del mercado (que es "pura mercancía"), sino los propios de la "sociedad abierta" que propugna Soros, es decir, los valores de una sociedad democrática que aúne "el mayor grado de libertad compatible con la justicia social". Por su parte, el presidente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, se preguntaba en 1997 sobre la manera de "optimizar la talla del Estado", un objetivo cuyo logro necesario pasa por un consenso para determinar qué tareas competen al Estado, un papel que, en todo caso, ha de buscar la mejora de la administración de los bienes escasos. Y el Banco Mundial (1997: III y 1-3), en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997* dedicado al tema "El Estado en un mundo en transformación", cree que un Estado "mínimo" no sería de ayuda ninguna, que un Estado eficaz es imprescindible para que pueda alcanzarse un desarrollo sostenible en lo económico y social, aunque matiza que el Estado es fundamental, "pero no en cuanto agente directo del crecimiento, sino como socio, elemento catalizador e impulsor del proceso" de desarrollo; la propuesta que hace "a fin de elevar el bienestar de la población" consiste en "ampliar la capacidad del Estado, es decir, su *capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente*", lo que se traduce para el Banco Mundial en una doble estrategia: "acomodar la función del Estado a su capacidad" y "aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas".

Cabe pensar, pues, que no es posible el adecuado funcionamiento del mercado sin un Estado promotor, regulador y provisor de servicios públicos y protector de colectivos en situación de riesgo. El problema reside, como señala García Herrera (1998: 32), en

que sigue siendo el mercado quien, a través del Banco Mundial, parece marcar la pauta del Estado con el fin de evitar la fractura social; así el Estado sería una especie de introductor, de "edecán" del mercado. A pesar de estas reservas, lo importante es que incluso desde sus potenciales detractores, el Estado está siendo revalorizado. Es más, la realidad muestra que es constante el incremento de ciudadanos partidarios de la presencia del Estado en el sector económico y de su intervención orientadora en otros sectores sociales. El Grupo de Estudios de Tendencias Sociales (1998: 62-64) en sus encuestas sobre tendencias encuentra que en los últimos años el número de españoles partidarios de la intervención del Estado en la economía está aumentando (el 62,2% cree que sí debe intervenir y el 9,1 condiciona esta intervención a la evolución de la economía; el 13,4 piensa que no debe intervenir); respecto a otras formas de intervención, éstos son los datos (véase el [cuadro 3.4](#)):

**Cuadro 3.4.** Opiniones sobre las formas de intervención del Estado 1985-1997 (%).

	1985	1987	1989	1991	1995	1996	1997
Creer que el Estado debe planificar toda la actividad económica	42,0	32,1	40,0	27,9	28,4	31,6	35,5
Creer que el Estado debe intervenir sólo en determinados sectores y para fijar orientaciones generales	47,04	58,3	53,5	67,2	64,2	63,4	59,6
Otras respuestas	0,5	0,9	0,4	0,2	1,5	0,7	1,2
Dudan/N.C.	10,1	8,7	6,1	4,7	6,0	4,4	3,8

*Fuente:* Grupo de Estudios de Tendencias Sociales, 1998: 63.

El Grupo de Estudios detecta tres grandes posiciones respecto a la intervención del Estado: los que adscribe a posturas ultraliberales que no desean ninguna intromisión (13,4% de la población), los partidarios de una intervención amplia (25,3%) y los que optan por una intervención "selectiva y moderada", que sitúa junto a políticas socialdemócratas (42,5%).

Expuestas las distintas opiniones sobre la "salud" del Estado, así como las posturas sobre la intensidad de su intervención, y dando por aceptada mayoritariamente la necesidad de la presencia del Estado en la vida social, conviene ahora intentar fijarle sus nuevas tareas, o, si se quiere, decir qué tipo de Estado se pretende alcanzar. Fácilmente se comprenderá la trascendencia de este cometido porque la concepción del Estado está estrechamente vinculada con la de ciudadanía y, por ende, con la de democracia.

Ulrich Beck (Beck, Giddens y Lash, 1997: 57-59), que parte de la contradicción que supone, por un lado, la extinción del Estado y, por otro, la necesidad "más urgente que

nunca" de su presencia, la resuelve reclamando una nueva imagen para el Estado, una modificación de sus tareas clásicas y el desarrollo de nuevas funciones. Dado que la sociedad está mostrando una gran capacidad de autoorganización ("sub-política"), hasta el extremo de que muchas cosas funcionan incluso a pesar del Estado, es inservible el clásico concepto de Estado autoritario tanto en la toma de decisiones como en la acción; muere, por tanto, el Estado como detentador de soberanía, como "coordinador jerárquico"; pero es necesario, en cambio, un "estado negociador, que disponga los escenarios y las conversaciones y dirija el espectáculo"; pero no siempre sería éste el papel del Estado, porque continuará habiendo aspectos "no negociables". Entonces, ¿cuál es el criterio por el cual el Estado debe actuar como negociador o como responsable exclusivo? Beck toma de Carl Böhret el criterio de "La «capacidad negociadora» de los intereses sociales". Es decir, todo aquello que pueda ser resuelto mediante la "sub-política", mediante la autoorganización de los agentes sociales agrupados en defensa de sus intereses y sea susceptible de negociación debe ser abandonado como tarea del Estado, el cual, no obstante, está llamado a participar en un proceso negociador multilateral. Pero hay aspectos "no negociables" que se convierten en sus tareas provisionales si se trata de asuntos que no han concitado aún el interés de los agentes sociales y no tienen interlocutores, o en funciones irrenunciables si afectan al "principio de supervivencia" o está en juego la «responsabilidad generacional»; es decir, de acuerdo con estos principios, al Estado correspondería garantizar los intereses vitales de los ciudadanos presentes y el futuro de los por venir, como sería lo relativo a la preservación del entorno natural.

Adela Cortina, para quien el Estado debería limitarse a ser garante de los derechos de los ciudadanos (de los civiles y políticos, y también de los económicos, sociales y culturales) y el facilitador de la sociedad civil en el desempeño de las tareas que le corresponden (1997a: 150-154), busca un tipo de Estado que haga posible la *ciudadanía social*, necesitada de justicia distributiva, que afecta sobre todo a los derechos económicos, sociales y culturales (1997: 66); este sentido pleno de ciudadano no sería posible con el Estado liberal, sino con el Estado social de derecho, como contempla para el Estado español su Constitución de 1978. Pero advierte Adela Cortina que una de las manifestaciones del Estado social es el Estado de bienestar, que no le acomoda por su justificación económica, mantenedora del capitalismo, y por su derivación hacia el "megaestado" que todo lo controla y que en todo interviene llegando hasta el extremo de "institucionalizar la solidaridad" cuando ésta pertenece al espacio privado de las personas; el Estado de bienestar no hace posible ni la libertad –por su paternalismo ilustrado– ni la igualdad por desincentivar la producción base de la igualdad. El "Estado de justicia" – Estado social de mínimos de justicia irrenunciables– debe substituir al, para la autora, tan merecidamente denostado del bienestar; el Estado de justicia tiene una exigencia ética en la protección de los derechos básicos (libertades civiles y políticas y derechos sociales), que no se pueden dejar en manos privadas. Este tipo de Estado, entre cuyos mínimos de justicia está la no exclusión de nadie de los bienes sociales, combate el desarraigo, cultiva la pertenencia, porque cobija bajo estos mínimos a todos los ciudadanos (Cortina, 1997:

84-93). El Estado de justicia –Estado social– da protección al sector de mayor riesgo de desarraigo y desimplicación *política*: el que Estefanía (1997: 11-12) llama los "no-ciudadanos", el "lumpen", los excluidos del mundo oficial, los "que han perdido todo contacto con la esfera de la ciudadanía". El Estado social es el que puede hacer posible la pertenencia social y política que exige el protagonismo ciudadano en los asuntos públicos, es el que está llamado a posibilitar la ciudadanía social y a protegerla, una ciudadanía política que es imposible con la desigualdad que provoca el mercado. Porque, en el discurso neoliberal, cuando se habla de que el mercado "pone a cada cual en su sitio", se quiere decir que el mercado es un mecanismo "justo" e "igualador" que iguala y otorga justicia desde la perspectiva del "merecimiento de la igualdad" por la que serán iguales quienes se hagan acreedores a ella por sus capacidades; es la posición en la que se colocan las clases privilegiadas cuando hablan de igualdad. Pero hay otro modo de enfocar la igualdad y de actuar en consecuencia, que se apoya en el viejo adagio "De cada uno según sus capacidades, a cada uno según sus necesidades"; desde esta concepción lo que se persigue es el bien de toda la comunidad, del conjunto social todo, que decide atender las carencias de algunos de sus miembros para lograr un proyecto común y beneficioso para toda la colectividad, sin exclusiones. Naturalmente, esta última manera de acercarse a la igualdad no es la contemplada por el neoliberalismo y sí la que debe tener en cuenta el Estado social.

### **3.4. Estado social, neoliberalismo y educación**

El Estado social de derecho ha sufrido las críticas despiadadas y nada desinteresadas de una nueva ideología que pretende suplantarlo: el neoliberalismo. Como ya se dijo, al calor del Estado del bienestar y de la globalización, se presenta ante el mundo un poder superior al de los Estados, el de los grandes conglomerados económicos, que aparece autolegitimado al utilizar la eficacia como argumento, que, al no ser rechazable –¿quién no desea la eficacia?, ¿qué padre no ve con preocupación el futuro laboral de sus hijos que insiste en este discurso?–, se va instalando paulatinamente entre las gentes, sobre todo si ese poder asegura respetar las instituciones democráticas. El discurso de la eficacia es el que quieren oír quienes prefieren actuar como *clientes* y espectadores y no como *ciudadanos* implicados en las cosas públicas, en la *política*. Un discurso que ha obtenido logros innegables en el desarrollo material, pero que es, en parte, ideológico, porque muestra la lógica del mercado como la única posible (es el *pensamiento único*) (Capella, 1995: 35–40). El neoliberalismo, advierte César Cascante (1995: 46-47), se siente apoyado por otras ideologías de este tiempo, como la ideología del final de la historia que ha demostrado cómo los ideales del socialismo comunista, las economías dirigidas e intervenidas, han fracasado dejando en pleno vigor la otra opción enfrentada: la sociedad de mercado y la democracia formal. Esta ideología se acompaña de otra, llamada postmoderna, que se asienta en el derrumbe de la razón, de la ciencia y de la verdad, que han evidenciado su mutabilidad en que "la historia parece haber demostrado

que no existe ninguna verdad que haya resistido, que no existen ni reglas morales ni científicas generales y, por tanto, todo vale. No existen reglas más allá de lo que cada uno quiera desarrollar". Reyes Mate (1998: 216-217) se pregunta qué pretende salvar la postmodernidad de la modernidad a la que sigue, es decir, qué recupera de la época de la razón por excelencia, la Ilustración, la mejor herencia cultural de Occidente, de la que asegura su muerte; y el mismo Reyes Mate responde que el pensamiento postmoderno salva la libertad, pero que descarta el principio de la universalidad porque asegura que éste ha fracasado: "Pero ¿qué es –se pregunta– una libertad sin universalidad [...] La libertad o el principio de autodeterminación es universal porque se funda en una concepción racional del hombre: la que nos permite afirmar que todos somos fines y no medios"; el precio a pagar por esa libertad sería la irracionalidad porque no contemplaría los valores universales; cada uno, con su "libertad", podría pasar por el mundo sin mirar a su alrededor: sería un espectador, un "solipsista" que se dedicaría a su "privacidad", que no tendría más ética que la dedicación a sus "propios" asuntos, más concepción de la justicia que la defensa de la propiedad, ni más visión de la política que "el progresivo desmontaje de lo 'público'". La crisis del Estado promovida desde el neoliberalismo es, en efecto, la crisis de lo público o, lo que es igual, la crisis del Estado y su articulación con la sociedad civil; incluso para algunos es éste el fin último perseguido. Y la educación está en medio de esa crisis porque –dice Carlos A. Cullen (1997: 161-167)– es uno de los medios fundamentales en los que se produce aquella articulación y un factor que mide la calidad de lo público. El filósofo y profesor argentino cree que lo que legitima socialmente los saberes que transitan por la escuela es precisamente el carácter *público* de estos saberes (es decir, destinados a todos –universalidad–, expuestos a la crítica y al diálogo de todos –por lo que la escuela genera un espacio *público* que rompe con la privacidad de los saberes que llegan a ella y que son cuestionados también– y su intención de generar un proyecto común abierto a todos –la escuela es el espacio de la justicia). De ahí que la crisis del Estado y de lo público asociado a él sea la crisis de la igualdad de oportunidades y un obstáculo para la emancipación en el logro del bien común; por eso, sentencia Cullen, "Hacer más eficaz el sistema educativo, democratizarlo, descentralizarlo, son metas importantes e inteligentes frente a un diagnóstico que pide a gritos estos esfuerzos. Pero esto no significa "privatizar" el sistema educativo –que es una contradicción en los términos– sino que debiera significar mejorar la calidad de la educación, es decir, mantener vigente lo público". Redefinir lo público es el reto, no declararlo obsoleto, una definición nueva que, en educación, implica "la construcción equitativa y libre de lo común, es decir, mantener en la sociedad la vigencia de lo público" (Cullen, 1997: 166-167).

Pero las políticas neoliberales no entienden de esta manera lo público. Por el contrario, apuestan por lo "privado" como opuesto a lo universal en tanto que posibilitan, todo lo indirectamente que se quiera, la exclusión y la desigualdad a través de las teorías de ajuste y de la contención del gasto, y en la medida en que predicán la idea de la competitividad como pasaporte para el desarrollo y la modernidad mientras insisten en que defienden la libertad individual frente al proteccionismo del Estado. Una libertad que

está decantada hacia la elección que necesita el consumidor. Planteada así la cuestión, el individuo más que sujeto de igualdad es un objeto respecto a los temas económicos, sociales y políticos, quedando su libertad individual reducida a la libertad de elegir un producto determinado, un bien de consumo concreto. En este contexto, la política educativa contempla la educación como una inversión sometida a las leyes del mercado, sujeta por tanto a elección como un producto más.

La filosofía neoliberal aspira a un recorte drástico del papel del Estado ("Estado mínimo"), en oposición al pensamiento socialdemócrata que aspira a un "Estado máximo". Pero el neoliberalismo no camina sólo; además de llevar las adherencias de otros grupos adláteres que no aportan a la llamada "nueva derecha" ningún elemento ideológico, pero que la acogen y apoyan, va acompañado del neoconservadurismo, constituyendo lo que Robert Dale (Apple, 1995: 160, y 1996: 54-55) denomina "modernización conservadora" una combinación que pretende liberar a los individuos a efectos económicos –neoliberalismo– al tiempo que los controla a efectos sociales –neoconservadurismo–, porque "en la medida en que la «libertad» económica aumenta las desigualdades, conviene incrementar la necesidad de control social". Por eso si el neoliberalismo desea un Estado débil en lo económico, el neoconservadurismo lo prefiere fuerte en los medios de control (defensa, seguridad ciudadana, etc.). No obstante esta distinción –necesaria para explicar algunas aparentes contradicciones de esta alianza–, el liderazgo de esta "modernización conservadora" corresponde al neoliberalismo. En el [cuadro 3.5](#) se recogen en una muy simplificadora síntesis algunos de los rasgos que acompañan a los tipos de Estado "máximo" y "mínimo", en cuyo entorno se polarizan – con las puntualizaciones ya hechas– las políticas o ideologías de corte social y liberal:

En efecto, escuela pública y escuela privada aparecen como partes de un binomio casi imposible. Si hubo razones para cuestionar la existencia del Estado y su intervención social, también las hay para cuestionar una de sus creaciones más apreciadas y mejor consideradas: la escuela pública, que está siendo fuertemente acosada por los partidarios de filosofías neoliberales. La escuela pública, al igual que otros servicios también públicos (como la sanidad), sufre las mismas acusaciones imputadas al Estado de bienestar: gigantismo de los Ministerios de Educación, con sus secuelas de burocratización, falta de flexibilidad ante los cambios incesantes, ineficacia en tiempos de rentabilidad de los costes empleados; menor calidad de la oferta pública en relación a la privada; funcionarización de sus servidores, que a menudo es equiparada a inmovilismo y anquilosamiento profesional; elevado coste de los recursos empleados en relación a los resultados obtenidos, etc. Como consecuencia, el neoliberalismo propugna la privatización de los servicios educativos, instaurándose un viejo debate que tiene como centro a la escuela pública.

**Cuadro 3.5.** *Notas distintivas de las concepciones amplia y reducida del Estado.*

<i>Estado "máximo" donde predomina ella</i>	<i>Estado "mínimo" donde predomina ella</i>
Keynesianismo	Neoliberalismo y neoconservadurismo
Estado	Mercado
Planificación	Libre iniciativa. Libre empresa
Gobierno fuerte	Gobierno reducido (limitado)
Redistribución de recursos	Desregulación
Intervención estatal	Privatización
Política	Economía
Ampliación de la política	Reducción de la política
Espacio público	Espacio privado
Seguridad social	Seguridad ciudadana
Servicios sociales	Reasignación de recursos (a defensa...)
Igualdad	Selección
Políticas compensatorias	Políticas fundadas en el mérito
Comprensividad	Diversidad
Comunidad	Individuo
Integración educativa	Libre elección en educación
Proceso educativo	Resultado educativo
Educación, factor de movilidad social	Educación como inversión económica
Educación, factor de transformación social	Educación, factor de reproducción social
Escuela pública	Escuela privada

*Fuente:* elaboración propia.

La controversia "escuela pública-escuela privada" ya no se plantea en los términos tradicionales, aquellos que trataban de controlar los procesos de socialización y, por tanto, las agencias educativas en los que tenían lugar. La polémica, como advierte Juan Carlos Tedesco (1995: 144-145), reviste otras exigencias que remiten tanto a las cosmovisiones o "estilos de vida" de quienes reciben educación –o tienen la responsabilidad de elegirla para sus hijos o pupilos– como a las diferentes concepciones financieras y de administración y servicios. Lo cual también implica una determinada concepción ideológica, como el mismo Tedesco reconoce cuando sintetiza los argumentos aducidos en favor de la extensión de la enseñanza privada, en los que es fácil observar qué ideología los alienta: el deseo de algunos grupos de mantener sus patrones culturales, perseguir la calidad de la enseñanza en una época de recesión presupuestaria y el reconocimiento de que el conocimiento que se obtiene por la vía educativa es un importante factor de producción. Mas el carácter conflictivo de la dualidad escuela pública-escuela privada no sólo reside en los nuevos planteamientos que reclama, sino

quizás, sobre todo, en el hecho de que las fronteras entre lo público y lo privado no sean, ni mucho menos, nítidas. No obstante, puede resultar didáctico recoger las características básicas que del sistema público y privado establece Pérez Gómez (1998: 138-141) (véase el [cuadro 3.6](#)).

Como es obvio, algunas de estas notas tienen detractores para uno y otro sistema. En el caso del sistema público las críticas proceden incluso de sectores que, aunque partidarios de una educación pública y de sus beneficios, las hacen porque la quieren simplemente mejor. Esto sugiere a uno de esos críticos, Michael W. Apple (1996: 19-20), una consideración sobre la que cabe meditar: que en el afán por reformar la educación se suele olvidar que hay aspectos que no se deben modificar, sino, antes al contrario, defender y mantener; la educación es a menudo el resultado de una lucha y de un compromiso y en este sentido "podemos decir que la educación ha sido uno de los campos principales en los que se ha librado el conflicto entre los derechos de propiedad y los derechos de la persona". Ello no obsta para que en este ámbito se examine qué es lo considerado un progreso que se debe mantener: y la educación pública, sin duda, lo es.

El que la privatización no implique necesariamente mejora de la calidad, ni más desarrollo ni modernización, ni mejor funcionamiento de las instituciones, aconseja que el debate sobre la escuela pública-privada sea planteado en una dimensión más próxima al concepto de Estado que defendían Ulrich Beck y Adela Cortina. En este sentido apunta el análisis de Joan Subirats (1997: 74-75) que señala lo adecuado –incluso como elemento de diferenciación ideológica– de discutir qué aspectos deben ser objeto de regulación por parte del poder público y cuáles deberían dejarse al libre juego de las fuerzas del mercado: "Regulación o no regulación es hoy en todo el mundo un debate que pone en primer plano los valores que la sociedad entiende que deben ser protegidos o salvaguardados de forma especial, frente a aquellos otros aspectos que se supone que la interacción social por sí misma logra resolver más o menos adecuadamente". Qué temas deben ser regulados y si los poderes públicos han de financiar esas actividades es, para Subirats, el núcleo del debate ideológico que, aplicado a la escuela pública, introduce en una controversia todavía no muy extendida, pero que está llamada a serlo: la regulación –necesaria y aplicable tanto a la enseñanza pública como a la privada– de lo que en cada momento sea considerado como enseñanza básica, puesto que por su mediación el Estado garantiza los valores de supervivencia democrática, de solidaridad, de libertad, de pluralismo, etc. Esa regulación, que contemplaría la financiación pública, tendría que vigilar por la inexistencia de discriminaciones en el acceso a esa enseñanza básica (selección del alumnado) y en su desarrollo (currículum, pluralismo en la comunicación de las enseñanzas, etc.). Estos valores –cuya intensidad puede ser perfilada por las distintas opciones ideológicas en el poder– forman parte del Estado social que, no se olvide, lo integra tanto lo público como lo privado, por lo que la provisión de un servicio –como el educativo– que contenga dichos valores podrá ser pública o privada siempre que esté regulada por el Estado.

Esto conduce a preguntarse por el papel del Estado en educación, a pesar de lo mucho que ya se lleva adelantado en la respuesta.

**Cuadro 3.6.** Características básicas de los sistemas público y privado,

<i>Sistema público</i>	<i>Sistema privado</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concibe la obligatoriedad y gratuidad escolar como un instrumento de la política pública al servicio de todos los ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La escolarización se pone al servicio del libre intercambio de la mercancía en que deviene la educación, la cual se ha de regular por las reglas del mercado.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neutralidad y pluralidad ideológica y cultural y un tipo de escuela para todos que evite las discriminaciones, lo que no implica -antes al contrario- homogeneidad pedagógica ni monopolio ideológico. Su lema es enseñanza en libertad y de la libertad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertad para definir la cultura pedagógica e ideario ideológico de cada centro escolar para hacer posible la elección necesaria en el mercado. Libertad de enseñanza y libertad de elección de centro es el lema.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para procurar la igualdad, el sistema educativo se regula en función de variables de entrada (currículum, centros, docentes...). Los centros educativos son equiparables. No existe en general competencia entre ellos y la elección de centro está limitada a la zonificación o proximidad entre residencia del centro y residencia familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El sistema se regula sin apenas intervención del Estado y de acuerdo a variables de salida (producto escolar: rendimiento académico y asimilación de los valores del ideario). La competencia que exige el mercado hace que los centros se diferencien entre ellos (oferta diversificada) mostrando la mejor opción susceptible de ser elegida.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los docentes son funcionarios públicos y tienen libertad para interpretar la que creen es la mejor manera de ejercer su profesión docente, haciendo posible la diversidad que contrarrestaría la homogeneidad aparente de los centros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los docentes son profesionales contratados por su competencia y por su afinidad al ideario y exigencias del centro. Su libertad de acción docente es reducida (aunque formalmente gozan de la misma que los funcionarios públicos). La diversidad interna es escasa. El objetivo es lograr un producto cotizado.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Pérez Gómez, 1998: 138-143.

### 3.5. El papel del Estado en educación

Dice Lorenzo Luzuriaga que en 1770 la emperatriz de Austria, María Teresa, al

firmar el decreto de constitución de la Comisión de la Corte para los Estudios, algo así como los Ministerios de Educación actuales, quiso subrayar la importancia de su firma con esta frase trascendental: "La instrucción es, y seguirá siendo en cualquier época, un hecho político". La trascendencia de estas palabras reside para Luzuriaga en el significado que encierran: la toma de conciencia de que la educación era ya, definitivamente, cosa del Estado. Aunque antes de esta fecha la mayoría de los países occidentales estaban conociendo una corriente estatalista en materia de educación, es a partir de entonces cuando todos, aunque con puntos de vista diferentes, estaban ya de acuerdo en que era el Estado, y solamente él, quien debía hacerse cargo de la educación del futuro ciudadano. Sin embargo, será tras la suplantación del Antiguo Régimen por el Estado liberal a raíz de la revolución de 1789, cuando la educación se erija en una auténtica cuestión de Estado. El Estado liberal necesita legitimarse, hacer a sus ciudadanos necesaria y comprensible su presencia. Apela para ello a un sentimiento nuevo: la nacionalidad de quienes integran por naturaleza –ellos y no otros– un mismo territorio identificado por una misma lengua y una misma cultura (la nación). El Estado crea en los *nacionales* un sentido de *pertenencia* a la nación que los aglutina y actúa a modo de cemento adherente de las distintas individualidades que la componen. Si antes el Estado aparecía fusionado y absorbido por el poder absoluto –"El Estado soy yo" diría el Rey Sol, Luís XIV–, ahora el Estado se funde con la nación que lo sustenta y justifica (Estado nacional o Estado-nación). Pero la nación exige unidad indivisible entre sus componentes, de ahí que en sus orígenes la nación rechace las diferencias como elementos potenciales de desintegración social y política. El Estado liberal, que se sabe precisado de una legitimidad que encuentra en el sentimiento de nación, decide crear, hacer nación, "irradiar nacionalidad sobre la nación" (Puelles, 1993: 47 y Ossembach, 1988: 11). Uno de los medios más eficaces –además del *Ejército nacional*–, para la creación y la cohesión nacional y, en definitiva, para el mantenimiento del mismo Estado liberal, serían los sistemas educativos nacionales que se expanden a lo largo del siglo XIX y se consolidan en el XX.

Pero la constitución de los sistemas educativos nacionales fue problemática dadas las resistencias que los particulares e instituciones no estatales –la Iglesia sobre todo– interpusieron para impedir que la facultad de educar residiera en manos del Estado y dadas las demandas en pro de su derecho a impartir enseñanza. La historia educativa de los dos últimos siglos está plagada de enfrentamientos por el control de la educación. Ahora bien, observa con razón sobrada Manuel de Puelles (1993: 48) que el Estado liberal clásico, arquetipo del no intervencionismo estatal, no entiende que la educación sea sólo un derecho, sino una atribución necesaria del Estado, porque éste precisó de la educación para sobrevivir como Estado, para legitimarse, para estar presente en la conciencia de las gentes y también, aunque resulte una paradoja, para liberarlas de la ignorancia negadora del carácter de *ciudadano* que con tanto esfuerzo habían conseguido los *súbditos* con su enfrentamiento al absolutismo del Antiguo Régimen. La educación adquiere, pues, una clara función pública y se convierte en una obligación del Estado. Junto a este carácter, la educación alcanza para los *individuos* otra consideración, la de

ser un "derecho de libertad" o de "defensa frente al Estado" en la doble acepción del derecho de los particulares a impartir enseñanza en libertad (libertad de expresión) y a crear centros de enseñanza. Será con la llegada del Estado social cuando la educación sea considerada como un derecho fundamental, integrándose en los llamados derechos de segunda generación (o prestacionales), reclamando, por tanto, la intervención del Estado para hacerlo efectivo (para esta evolución véase Puellas, 1993: 40-54).

Pero no todos tienen por bueno que el Estado deba hacer efectivo ese derecho imponiendo su autoridad, lo cual aboca el discurso al planteamiento de una nueva polémica que no cabe exponerla en los viejos términos de si es o no función del Estado educar. Ya se ha dicho que el papel del Estado apunta a la regulación o, si se quiere, al control de que aquello sometido a regulación –la enseñanza básica, por ejemplo– se cumple en los términos establecidos. Planteado más directamente: ¿hay obligación de asistir a las instituciones escolares autorizadas para recibir los valores que supuestamente sólo en ellas pueden y deben adquirirse?; el poder público –central, autonómico o local–, ¿está legitimado para imponer la obligatoriedad escolar?; ¿es parte de su papel hacer efectivo el "derecho a la educación"? En el capítulo quinto se retomará este problema examinándolo desde la perspectiva de los derechos y libertades; ahora cabe aludir a él desde la dimensión *política*, es decir, ciudadana... Recuérdese que más arriba se apostaba por la *ciudadanía social*, un concepto pleno de ciudadano en el que concurrían los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Pues bien, la obligación escolar se justifica para poder ejercer esos derechos, previo un adecuado y pertinente aprendizaje. Pero el tema, naturalmente, no es tan sencillo. En una primera aproximación se puede afirmar que la obligatoriedad escolar es, ante todo, una cuestión de libertad: por ella –mediante la educación básica– el Estado se encarga de que los llamados a ser ciudadanos adquieran los saberes y actitudes necesarios para ejercer sus derechos y libertades y para procurar que los demás puedan hacer lo propio con sus derechos y libertades. La obligatoriedad escolar, en principio, se justifica en razón de la supervivencia social y democrática en el caso de sociedades que se hayan dotado de este sistema. Pablo da Silveira (1996: 68-74) argumenta la obligatoriedad escolar en base a estos cuatro criterios: *a)* los individuos comparten una cultura política mínima precisa para desenvolverse con eficacia en el régimen político conociendo las reglas del juego que lo rigen, para ser en una democracia un ciudadano en plenitud, conocedor de sus derechos y sus obligaciones, de los saberes y destrezas propios de un *buen* ciudadano (dialogante, crítico, solidario...), además de competente; *b)* contribuye a la eficacia de la economía, pues es bien sabido que un mínimo de eficiencia es preciso para la estabilidad de las instituciones; además, una preparación básica para la vida laboral proporciona una situación de libertad al individuo, de independencia y autovalimiento; *c)* la sociedad logra ciertos niveles de homogeneidad, es decir, una cultura que identifica, un conjunto de tradiciones y valores que definen un modo de vida y que es necesario transmitir a quienes se incorporan a la sociedad porque "nadie puede vivir su vida moral en un vacío social y cultural"; pero la pluralidad existente en la sociedad aconseja que el poder público logre un acuerdo sobre qué constituye la identidad, ya que en caso de desacuerdo

no estaría legitimado a exigir la obligatoriedad escolar; *d*) proporciona un entorno moral que posibilita el desarrollo moral de los individuos; una democracia, por sus exigencias, requiere de ciudadanos bien armados moralmente, para tomar por sí mismos la mejor decisión razonable en función del bien, y para vivir de acuerdo con las normas éticas y políticas que informan una democracia. Fernando Savater (1997: 173-175), que se pregunta cómo se puede justificar la enseñanza obligatoria desde presupuestos liberales, se cuestiona si no sería aconsejable presentarla como una oferta más de las muchas que baraja el mercado o aceptar la llamada "objeción escolar" en aras de esa libertad. La libertad se logra no sólo cuando se vence la coacción, sino también cuando se hace lo propio con la ignorancia; y la democracia –dice Savater– no es una opción, sino una obligación pública que la autoridad debe proteger; la ignorancia se lleva mal con la democracia; de ahí que "el sistema democrático tiene que ocuparse de la enseñanza obligatoria de los neófitos para asegurar la continuidad y viabilidad de sus libertades: es decir, por *instinto de conservación*. Educamos en defensa propia", quieran o no los padres y tutores. Pero aún hay algo más, apuntado ya páginas atrás: la escuela es un espacio crucial (de cruce, encrucijada) donde tiene lugar la articulación de lo público y en función de lo cual se mide la calidad de lo público entendido como el criterio que legitima socialmente los saberes en función de su universalidad, su condición de espacio dialógico y su intención de generar un proyecto común cuyo logro exige la equidad y la libertad. Fuera de la institución escolar sólo está lo "privado", es decir, lo de pocos, lo no abierto, lo no universal, lo no sometido al contraste de todos, lo no sujeto a construcción mediante el diálogo, lo que persigue el bien individual, pero tal vez no el bien común (Cullen, 1997: 161-167).

El Estado, en su acepción tradicional, y los poderes públicos, en la moderna, siguen teniendo la educación entre sus funciones básicas no sólo como un derecho de los individuos, sino también como una obligación que está justificada por la protección de ese derecho y por la defensa de la misma democracia, que necesita para su apoyo la conformación de una ciudadanía consciente y responsable. Que hay quienes piensan que un sistema escolar público y obligatorio puede ser contradictorio con la democracia es algo sabido; de su argumentación básica destaca el temor a que los gobiernos puedan utilizar el sistema educativo como elemento de control ideológico y cultural, siendo entonces preferible una carencia de educación formal si con ello se evita la lucha encarnizada por el control de la pedagogía (West, 1994: 14-15). Claro que esta misma manipulación se puede hacer –y la historia guarda numerosos ejemplos de ello– desde gobiernos autoritarios. Por lo que un gobierno "democrático" que se sirviera de la educación para sus fines partidistas podría concederse muchas etiquetas, pero no la de demócrata.

Mas no terminaría en este cometido fundamental el papel del Estado en educación. En estas páginas se ha aludido reiteradamente a la función reguladora del Estado. En educación, afectada como otras parcelas por la escasez de recursos y por la perentoriedad de emplearlos con la mayor eficacia posible, al Estado le compete intervenir en su asignación para proteger la equidad; es decir, el Estado ha de ejercer su

papel compensador sobre la asignación de recursos mediando previamente –y esto debe ser una constante en el ejercicio de políticas democráticas *reales*– la concertación social (Tedesco, 1989). Esta función redistributiva evitaría que el saber se acumulara selectivamente en los más beneficiados por la fortuna económica o social. Luís Gómez Llorente (1998: 114) asegura que "sólo el Estado, asumiendo una función redistribuidora de la riqueza –Estado social– podía establecer una política de rentas y una política de inversiones capaces de configurar las condiciones sociales y el modelo escolar, que al concurrir, produjesen un reparto del saber". En una sociedad globalizada, donde la acción colectiva escapa cada vez más a la acción de los Estados, provocando consecuencias negativas sobre todo en los más desfavorecidos, es imprescindible que el Estado –se lee en el informe Delors (1997: 185186)–, sea cual sea la organización del sistema educativo, si más o menos descentralizada o diversificada, asuma "una serie de responsabilidades para con la sociedad en la medida en que la educación constituye un bien de carácter colectivo que no puede someterse a una simple regulación por el mercado". Canalizar energías, valorar y promover iniciativas, redistribuir especialmente a los grupos minoritarios y desfavorecidos es una cuestión de equidad, y procurar la calidad de la educación mediante la elaboración de normas globales y el establecimiento de medios de control es una exigencia implícita en el derecho a la educación. Pero el papel del Estado ha de ir acompañado de un consenso nacional, de una actitud concertada entre las diversas instituciones que prestan los servicios públicos con una visión a largo plazo, correspondiendo a los poderes públicos garantizar ese acuerdo y asumir una función reguladora; así quedaría "confirmada la primacía de lo político: hay que guiar a todos los agentes de la educación hacia objetivos colectivos respetando los valores comunes" (Delors, 1997: 188). El mismo Delors (1995: 14) se pregunta en otro lugar que si el sector público deja de ser la columna vertebral del sistema educativo, su elemento esencial de orientación, "¿quién será el portador de los valores de la nación, quién recordará las identidades colectivas y la herencia común si no es el sistema público de educación?"; "es necesario –responde– que el sistema público esté presente como referencia esencial". Este referente se muestra especialmente necesario cuando en las políticas educativas el enfoque intercultural ocupa una singular atención; la existencia de una política educativa básica, se hace necesaria; Díez Hochleitner (1997: 14) no tiene dudas al respecto: "de no propiciar el Estado un único sistema educativo [básico] por medio de profesores y de instrumentos educativos intercambiables, la igualdad de oportunidades y la democratización terminarían por diluirse en una especie de rompecabezas de la diversidad cultural".

Naturalmente, hay también posturas que reconsideran la envergadura de las funciones del Estado en educación, donde su intervención es considerada como una responsabilidad a la que el Estado no puede renunciar, pero que podría limitarse a los niveles primarios –no necesariamente básicos– del sistema educativo o se podría delegar en otras instancias no pertenecientes al Estado (Bollen, 1997: 22); otras posiciones se muestran radicalmente contrarias a este rol estatal, por lo que cuestionan (o niegan) que la mejor manera de perseguir objetivos de igualdad sea a través de la educación estatal,

apostando, por contra, por una "vuelta al sistema de precios en el mercado educativo, esto es, la abolición de la educación 'gratuita'" que, para Edwin G. West (1994: 17), conocido autor de *La Educación y el Estado*, es injustificable.

Este mismo profesor canadiense contradice la educación pública desde la consideración de la efectividad escolar, sosteniendo con la ayuda de otros estudios que la efectividad es mayor en los centros educativos privados controlados por el mercado –de abajo arriba– en virtud de su mayor autonomía –elemento clave en la efectividad escolar–; lo contrario sucede con las escuelas del sector público que, contraladas políticamente desde arriba, apenas gozan de autonomía (West, 1994: 18-19). Por ser éste un razonamiento asiduamente utilizado en la controversia sobre la intervención del Estado en educación, conviene reclamar la atención del Estado sobre este particular advirtiendo antes, sin embargo, que los argumentos de West no son aceptados por las investigaciones más recientes; no existe –dice Tedesco (1996: 146)– "asociación unívoca entre privatización y mejores resultados de aprendizaje". Pero, con todo, es ésta una cuestión que merece unas consideraciones que apoyarán la asignación de una función más al Estado. Si la búsqueda de la mayor equidad posible es uno de los objetivos de la regulación del Estado en educación, también debe serlo el logro de la eficiencia en aquellos servicios sometidos a su control. Recuerda Joan Subirats (1997: 76) que la "cultura de la indiferenciación" es nociva para los servicios que presta el sector público, aconsejando, como tantos otros, la introducción de criterios de competencia y de evaluación. En el capítulo primero se dijo que la política que hacen los Gobiernos se legitima también en razón de la eficacia que obtenga. Es decir, la democracia se asienta en culturas como la de la igualdad, la de la participación..., pero también en otras como la cultura de la transparencia y de la eficacia. En este logro se juega mucho un sistema que se sostiene por el apoyo ciudadano. Introducir indicadores de eficacia en el sistema educativo público es, además de hacer efectivo el derecho a la educación entendida como la mejor educación posible, un medio de defensa de la democracia que retendría en sus instituciones y servicios públicos a "aliados socialmente influyentes" que, en caso contrario, abandonarían el espacio público para buscar calidad en el espacio privado dejando a aquél reducido a una forma de prestación benéfica donde acudirían los que no pudiesen costearse otra opción mejor (Subirats, 1997: 77 y Gimeno, 1995: 109). El Estado, por tanto, tiene un papel insustituible no sólo en la promoción de la equidad (para que no haya excluidos de la ciudadanía), sino también de la eficacia y la competencia (para poder ofrecer lo mejor a los ciudadanos).

Cuando más arriba se aludía al papel regulador del Estado se hizo en relación a la sociedad y a sus capacidades de organización; es decir, parecía convenirse que el Estado debía regular aquello que no fuera "negociable", y ya se ha hablado de lo que no parece ser negociable en educación (por ejemplo, una educación básica con una determinada orientación política y social: valores democráticos, de igualdad, de no discriminación, de respeto a la justicia, de solidaridad...); pero sí es negociable la forma de proveer un servicio siempre que los principios "no negociables" se respeten en esa prestación. O sea, se reclama ahora la corresponsabilidad del Estado con la sociedad civil en la provisión de

servicios y en el logro de eficiencia en sus resultados. El Estado puede financiar en todo o en parte aspectos educativos de cuya gestión se encargarían proveedores privados a cambio de respetar lo "no negociable" y de asumir contrapartidas y responsabilidades en los resultados. Romero Lozano (1993: 21-22) vislumbra el tránsito del *Estado docente* a la *sociedad educativa* en el que ésta rescata la función y la responsabilidad de la comunidad en educación y el Estado retiene su irrenunciable poder regulador, orientador y articulador de la sociedad civil en un momento, además, de descentralización política con potenciales riesgos descompensadores entre las regiones; la opción, pues, sería la de apostar por mayor libertad, pero con control en sus efectos indeseados. Se trata, en suma, de redefinir las relaciones del Estado con la sociedad civil, lo que parece exigir una doble medida y, a primera vista, contradictoria: por una parte, democratizar y fortalecer el papel del Estado para que pueda actuar como elemento de compensación, planificación, regulación, inspección, información, evaluación y control y, por otra, potenciar la sociedad civil, imprescindible para el sostenimiento de la democracia. Esto exige políticas nacionales de educación concertadas cuyos objetivos y valores básicos "no negociables" deben ser definidos y compartidos por el Estado y la sociedad civil. De hecho, está resurgiendo la idea –ya aplicada en países como Holanda (Tedesco, 1996: 150-151)– de combinar las aportaciones del sector público y del privado, entregando a éste servicios públicos, pero manteniendo el Estado una fuerte presencia como elemento regulador y compensador de las diferencias. En todo caso, a lo que sí va obligando la realidad es a concebir la figura del Estado provisor de servicios, o Estado del bienestar, vinculada de manera flexible y plural con otros proveedores y gestores de servicios públicos (Subirats, 1997: 77).

Llegados a este punto conviene hacer una breve excursión al primer capítulo y recordar cómo allí se decía que la *política hace* referencia a la *polis*, a la *ciudad*, a lo más cercano al individuo; y en este sentido la *política* se presentaba como el ámbito idóneo, más acabado y perfecto donde se proyecta la acción de los individuos en orden a conseguir un bien colectivo. La *política*, no identificada necesariamente con la acción del Estado, se desarrolla de manera óptima en el ámbito de lo *público*, donde tiene lugar el planteamiento y discusión de los asuntos de la *polis*, donde acontece la *politeia*, la *política*, la *acción* que hace posible la libertad del individuo y le proporciona el protagonismo en los asuntos *civiles*, de la ciudad, que como ciudadano le corresponde. En consecuencia, se comprenderá fácilmente que no toda *política* es generada por y desde el Estado, porque el espacio de lo *público* no lo ocupa exclusivamente el aparato del Estado (y así debe ser porque de hacerlo estaríamos hablando de un totalitarismo contrario, por esencia, a la democracia). La *política*, como asunto referido a la *polis*, compete a todo ciudadano o conjunto de ellos que, a título individual o agrupados en instituciones por ellos creadas, deciden actuar para conseguir metas tendentes al logro y la mejora del bien común. Dos aspectos importantes cabe extraer de lo dicho: primero, que la acción política no sólo corresponde a los gobiernos, sino al conjunto de la *sociedad civil*, a las múltiples asociaciones ciudadanas para las que la libertad pública y el bien público son un valor compartido; segundo, que, por esto mismo, la acción política

emprendida por la sociedad civil puede no estar en sintonía con los objetivos establecidos por quienes detentan el poder oficial y/o gubernamental, sino que puede ir en contra de esos fines siempre que su acción política no sea respetuosa con el bien común recogido en pacto convivencial que nuestra sociedad se ha otorgado (Constitución, derechos y libertades individuales y sociales, valores asumidos en el Estado social de derecho, etc.).

Estamos, pues, ante dos esferas –la puramente *estatal* y la *social*, que por cuestiones de claridad aparecen separadas, pero que en la realidad deberían ser inseparables dando lugar a la *sociedad política* según se entendía en el capítulo primero– que actúan sobre la *política* y sobre la educación como una parte de la política general, y que necesitan consensuar posiciones y mancomunar esfuerzos en orden al logro del bien común, porque, en una sociedad plural y democrática, donde la diversidad y la participación son cualidades y prácticas consustanciales, la construcción colectiva de la comunidad y la cultura dialógica que de ello se deriva, es lo que a fin de cuentas legitima una política y a quien la ejerce. Así pues, se puede hablar de dos niveles en los que se desarrolla la acción política (Colom y Domínguez, 1997: 16): el gubernamental (representativo del Estado en sus diversas formas de organización) y el social o institucional (en tanto que representativo de entidades públicas o privadas conformadoras de la sociedad civil). La acción de la política educativa contempla en buena lógica estas dos esferas: la que emana del ámbito institucional del Estado y la que A. Colom (1996: 164-170) denomina "pedagogías de la sociedad civil", las que posibilita la sociedad autoorganizada "en instituciones con capacidad de incidir políticamente".

Este capítulo no debe concluir sin retomar una de sus ideas nucleares: el logro de la ciudadanía social en el Estado social. Algunas recomendaciones cabe hacer al Estado como actor responsable y como regulador de la política educativa para alcanzar esa importante e ineludible meta:

1. En unos tiempos en los que la *política* parece debilitarse frente a la economía, la educación está llamada a restaurar el valor de *la política, del político y de lo político*, según lo que se entendía por estos conceptos en el primer capítulo. Procurar la afección ciudadana por la *política* se convierte en uno de sus objetivos irremplazables.
2. La escuela debe formar *políticos*, es decir, ciudadanos o, si se quiere, ha de preparar ciudadanos políticos. Dice Mardones (1997: 113) que "esta dimensión política de la Escuela tiene que ser plenamente concienciada. No para hacerla un arma partidista del juego político, cuanto para devolver a la escuela y a los educadores la recta conciencia de su tarea social: son responsables del ciudadano de mañana"; lo que atente contra esta tarea deberá encontrar la resistencia de los educadores y el rechazo del Estado como actor o regulador de la política, y al hacerlo se estará defendiendo la democracia y la sociedad.
3. Los Estados nacionales deben combatir el desarraigo de sus ciudadanos, lo que se logra en buena medida actuando para ellos a pesar de sus déficits de

soberanía. Combatir el desarraigo ciudadano es invertir en democracia. Ello no es posible si el Estado no cobija a todos sus miembros de modo que se sientan parte de ese Estado. Pero cobijar implica proteger al desvalido para que no sea ni se sienta excluido –desarraigado– del Estado y hacer realidad la pertenencia social y política que exige el protagonismo ciudadano en los asuntos políticos (Cortina, 1998: 41-42).

4. En consecuencia, las políticas educativas de los Estados nacionales deben cultivar el sentido de *pertenencia* en sus ciudadanos.
5. El Estado social, garante del derecho a la educación, habrá de atender a la escuela pública y a la función redistributiva que ésta ha ganado en los últimos tiempos. Ceder a la lógica económica del globalismo, "en un mercado de saberes selectivo y potente" conduciría a "nuevas fórmulas de exclusión social a través de una distribución desigual de las oportunidades educativas" (Caivano, 1998: 13).
6. El Estado social, en su apertura a la sociedad civil, debe tejer con ella una red educativa que haga posible el ideal de la sociedad educadora. Desde la escuela es posible potenciar los lazos con la sociedad civil acercándose y acercándola a su quehacer.

Muchos conceptos e ideas, problemas y llamamientos, posiciones e ideologías que se han vertido en este capítulo, serán necesariamente retomados en el bloque temático que agrupa los [capítulos 5, 6 y 7](#), a los que se remite al lector para mayor información y posibilidad de relacionar con otros conceptos y discursos.

---

RESUMEN
---------

---

Desde la caída del Antiguo Régimen absolutista y el surgimiento del Estado liberal, los conflictos entre el Estado y la sociedad "civil" han sido constantes. La intervención de aquél en temas que la sociedad considera "privados" provoca que la sociedad le haga frecuentes llamadas al abstencionismo. Pero el Estado, que nació para garantizar la paz, proteger al individuo de sus iguales (protección de los derechos naturales) comprendió pronto la necesidad de inmiscuirse en la educación para garantizar los derechos cívicos o políticos, base de la sociedad liberal democrática. Más aún: la conflictividad social que provoca el liberalismo del mercado obliga al Estado a considerar el "orden social" como un "producto político" que exige su intervención, aunque con ello cuestione la autonomía de la sociedad. El Estado, pues, se va haciendo Estado asistencial o protector, aunque también fiscal, patrón y cliente, sin abandonar su primigenia función, la de Estado gendarme.

La crisis del Estado de bienestar replantea el papel del Estado, que se ve

acosado por restricciones presupuestarias y crisis de gobernabilidad que ponen en peligro su legitimidad. La crisis del Estado es también consecuencia de la crisis de la política y del ciudadano como político, notas muy relacionadas con las aspiraciones de lograr un Estado mínimo, tras las cuales están las ideologías neoliberales. Pero el desarrollo sostenible ha evidenciado la importancia de la presencia del Estado como medio de hacerlo posible. Ello obliga a repensar la función del Estado que contempla un papel redistribuidor y garante de servicios sociales, la educación entre ellos. Aunque esta redefinición no es aceptada por todos en los términos señalados, sin embargo, va tomando cuerpo la idea de que el Estado debe dejar en manos de las organizaciones sociales lo que éstas puedan realizar por ellas mismas, siempre que se refiera a aquellos aspectos que sean "negociables", en los que el Estado, en todo caso, actuaría como interlocutor. Pero hay aspectos "no-negociables" que seguirán siendo competencia exclusiva del Estado, bien porque afecten a la supervivencia, al porvenir generacional o a la construcción de la ciudadanía social que requiere un Estado de justicia, protector de mínimos irrenunciables (libertades civiles, políticas, y derechos sociales), y la enseñanza básica es uno de ellos. En el centro mismo de estas críticas aparece situado el carácter público de la educación y de la escuela. Aquí se opta por entender la enseñanza básica como uno de esos aspectos "no-negociables" que el Estado, no obstante, sí puede regular mediante un sistema de provisión pública o primada, modalidades ambas que forman parte del Estado social. Con todo, el sistema público de educación sigue siendo un referente esencial.

Una dimensión importante en las relaciones educación-Estado que, en este tiempo, adquiere una nueva perspectiva es la relativa a la obligatoriedad escolar, cuyo cumplimiento se plantea como una función del Estado encaminada a hacer posible la ciudadanía social.

Redistribuir en educación para proteger la equidad, mediando una concertación social previa, es una función del Estado precisa para evitar la acumulación de educación en personas favorecidas por la fortuna, lo que sucedería si se abandonara la educación a las reglas del mercado. La ciudadanía social no puede ser un resultado del juego de la oferta y la demanda, sino de la "sociedad educativa", de un sistema "público" de educación superador de lo "privado" como espacio "particular", es decir, no común.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Proporcione una definición de Estado según su percepción de la realidad y otra de acuerdo con lo que cree que debería ser el Estado.
- b) Proporcione argumentos a favor y en contra del Estado-nación.

- c)* Defina su concepción de ciudadanía.
- d)* Indague en las consecuencias que el desvanecimiento del Estado-nación puede tener para el establecimiento de políticas educativas nacionales y supranacionales.
- e)* Reflexione sobre los postulados filosóficos, políticos y económicos del neoliberalismo y sus implicaciones en el ámbito de la educación.
- f)* ¿Cree fundadas las críticas al Estado de bienestar? ¿Cuáles piensa que son sus logros y sus fracasos?
- g)* Argumente a favor y en contra de la escuela pública y/o de la escuela privada.
- h)* Establezca cuál es en su opinión la función del Estado en educación y cuál estima que debería ser.
- i)* Aduzca razones a favor tanto de la obligatoriedad como de la "insumisión" escolar.

## 4

# *La política educativa de la Unión Europea*

### 4.1. Introducción

No se puede hablar de una política de educación común en la Unión Europea, ni como realidad ni como deseo, si por común se entiende una educación unificada para todos los Estados miembros. La realidad de los diferentes sistemas educativos –todavía distantes entre sí– lo desmentiría, y lo negarían también las manifestaciones expresas de la propia Unión, que en varias ocasiones se ha mostrado respetuosa y defensora de los rasgos peculiares de las distintas identidades nacionales, en la creencia de que esta diversidad es considerada como un elemento de riqueza social y cultural al que ni se puede, ni se debe, ni se quiere renunciar. También pondrían obstáculos a una afirmación de ese tipo las dificultades por las que transita la creación de una ciudadanía europea. A pesar de lo cual, y salvaguardando la diversidad, la Unión Europea aspira a una política común no sólo para hacer posible la "Europa económica" necesitada de personas cualificadas profesionalmente y hábiles en el dominio de destrezas que faciliten la libre circulación de los profesionales (conocimiento de idiomas, reconocimiento de titulaciones, etc.), sino también para construir la "Europa social" y para vertebrar en su seno a las naciones que la integran; en este cometido el papel de la educación en la configuración del ciudadano europeo –*político* en el amplio sentido con que se dotaba en el capítulo primero a este concepto: capaz de *acción* y de *palabra* juntamente con otros– parece irrenunciable. Así pues, ¿en qué situación está el proceso de hechura de una política común europea? ¿Es posible esta política común? ¿Es necesaria o, incluso, es conveniente? Pero ¿se puede hablar de una ciudadanía europea en función de la cual diseñar modelos educativos de formación de ciudadanos? Este capítulo pretende acercarse a esas cuestiones ofreciendo sobre todo elementos para la reflexión. Bueno será, por tanto, empezar recordando el proceso que hasta el momento ha seguido la política educativa europea sin dejar de señalar las principales acciones educativas emprendidas, para concluir con un acercamiento a las posiciones existentes sobre la ciudadanía de la Unión Europea y las acciones educativas para hacer posible la Europa de los ciudadanos. Y no estará demás advertir que aquí se repetirán constantemente los conceptos *Europa* y *européola*, pero ello no quiere decir en ningún caso que se

identifique Unión Europea con Europa, aunque la aspiración de aquélla sea la de poder aplicarse en su día a todo el continente.

## **4.2. Hacia una política europea de educación**

La Unión Europea carece todavía de una política educativa común. Incluso, hasta el Tratado de la Unión Europea del 7 de febrero de 1992 –que hace ya de la educación una de sus competencias– y el Tratado de Amsterdam, del 2 de octubre de 1997, las propuestas realizadas en este sentido han sido muy dispersas como corresponde a iniciativas que tienen su origen en problemas concretos para los que pretenden ser una solución. Pero ¿qué puede explicar la ausencia de una política común de educación o, al menos, qué ha obstaculizado una acción decidida en esta dirección? Las explicaciones son sobradamente conocidas, por lo que sólo cabe hacer una breve mención a algunas de ellas (Ministerio de Educación y Ciencia, 1986; López Medel, 1986; Calzada y Gutiérrez, 1989: 51-65; Lenarduzzi, 1988 y 1991; Augenti, 1991; Comisión Europea, 1995a; Rodríguez Carrajo, 1997: 31-36). La más notoria es, sin duda, el carácter predominantemente económico que inspira los Tratados de París (18 de abril de 1951) y de Roma (1957) que, en 1967, darían lugar a la Comunidad Europea, lo que se comprende en una situación de postguerra mundial en la que primaba la idea de rehacer Europa y alejar el temor de nuevas confrontaciones. Eso pasaba por devolver la confianza a los pueblos en el futuro de Europa y unir a las naciones en un proyecto común que, por el momento, lo ofrecía la necesidad compartida de recomponer sus maltrechas economías y de ponerse en situación de igualdad con las demás potencias del momento. Éste era el elemento de confluencia: la economía y la necesidad de unión bajo el facilitador paraguas de la economía. Así pues, en los tratados no hay referencias explícitas a la educación, sólo a la formación de trabajadores, a pesar de que Antonio Augenti (1991: 485), presidente del Comité de Educación en 1990, recuerde que el artículo 3 del Tratado de la CEE exigía la eliminación de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales, derivando de ello que para cumplir este mandato se hacía precisa la educación. Al margen de interpretaciones, el hecho es que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) –resultado del Tratado de París– sólo menciona la contribución económica para la formación continua de trabajadores (art. 56), y los tratados que se firman en Roma el 25 de Marzo de 1957 no son mucho más explícitos: el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) sólo habla de la convalidación de títulos y diplomas (art. 57), de la formación y perfeccionamiento profesional (art. 118) y de la posibilidad de desarrollar una política común de formación profesional (art. 128), mientras que la Comunidad Europea para la Energía Atómica (EURATOM) prevé la creación de centros de formación de especialistas nucleares y, quizás, de un centro universitario. Puede apreciarse no sólo la escasez de referencias relacionadas con el ámbito educativo, sino también su carácter disperso y su conexión a los intereses económicos; de hecho, sólo aparece el concepto "formación" ligado a los

"profesionales"; en ningún caso se menciona la palabra "educación". La consecuencia de lo dicho era obvia: los Estados miembros no estaban dispuestos a desarrollar políticas comunes que los mismos tratados no contemplaban. Ésta fue, por ejemplo, una postura reiterada por Dinamarca –y por otras naciones que se respaldaban en ella–, que tenía otro motivo para oponerse a una política educativa común: el temor –si perdía su soberanía en este campo– a caer bajo la influencia germana y anglosajona con el consiguiente peligro de ver diluida su identidad nacional. Pero, además, una política común se hacía y se hace especialmente difícil si se considera que los sistemas educativos son el resultado de una historia singular, de una cultura y tradición propias con más de dos mil años; establecer, por tanto, un acercamiento entre los sistemas educativos con criterios unificadores por mínimos que fueran, pero que pudieran percibirse como una merma de la riqueza que supone la diversidad, era una empresa nada fácil: todavía en 1991 un alto funcionario de la Comisión Europea decía que "el desafío consiste en lograr la unidad conservando cada uno su propia riqueza" (Lenarduzzi, 1991: 47). Pero las acciones comunes en educación tampoco eran una posibilidad sencilla en un tiempo que presencia cómo en el seno de los propios Estados nacionales surgen serios conflictos para el establecimiento de una política educativa común. Otro obstáculo, aunque de más fácil solución a la larga, es el que se deriva de las diferentes estructuras y distinto funcionamiento de los sistemas educativos que presentan no sólo los Estados centrales, sino incluso las unidades subnacionales que operan en estos Estados por efecto de sus respectivas políticas descentralizadoras; aunque una política común en este caso entraña la voluntad de más agentes implicados: los Estados regionales, federados o autonómicos además de los Estados miembros. Si a tales razones se suman las resistencias de estos Estados a perder soberanía, sobre todo en una parcela tan decisiva para la socialización como la educativa, y la que ofrecen los Estados subnacionales temerosos de verse perjudicados por políticas más globales –no se olvide que el "Comité de las Regiones" es una creación debida a la presión de los *länder* o regiones alemanes, deseosos de hacer sentir la presencia de estas entidades subnacionales en las negociaciones políticas europeas–, podrá comprenderse que las dificultades para el establecimiento de una política común de educación no son pequeñas. Añádase por último que, hasta hace poco, otras preocupaciones reclamaban la atención de las instituciones europeas, como las políticas agrícolas y pesqueras, aduaneras y comerciales, etc. En definitiva, hasta la década de los setenta, los temas educativos apenas forman parte de la agenda de las instituciones europeas. Los intereses económicos primaban sobre los sociales a pesar de que el Tratado de la Comunidad Europea (1957) se fijaba como objetivo primordial el desarrollo armonioso y equilibrado, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros (art. 2).

El crecimiento económico experimentado por los países miembros en la década de los sesenta parece justificar las políticas economicistas, lo que provoca que la atención siga centrada en las políticas de este signo. Tendrá que acontecer la crisis económica de la siguiente década con sus secuelas de desempleo, marginación social y laboral, desequilibrios regionales, etc., para que se cierren los que José Antonio Fernández (1993:

10) ha llamado "años del tabú educativo", una etapa que duró casi veinte años (1951-1970), y para que se establezcan con urgencia programas de acción social de urgente aplicación. El primero de ellos data de 1974, con objetivos destinados a la promoción de políticas sociales de empleo y de atención a colectivos especiales (emigrantes, minusválidos, la mujer...) pacientes en mayor medida de la crisis económica y de las situaciones de marginación y desigualdad. La Europa comunitaria empieza a mostrar su rostro más humano. Naturalmente, la atención a estos colectivos y al empleo en una situación de cambio e innovación constantes exige de las instituciones comunitarias el desarrollo de políticas que, además de centrarse en la formación de trabajadores, tengan también un contenido social. De este modo, la inacción educativa descrita cambia a partir de los setenta, aunque, por lo señalado, puede comprenderse que las primeras medidas tengan como destinataria la formación y la enseñanza profesional, una exigencia que ha marcado la acción educativa de los años sucesivos, muy centrada en la formación profesional y en la enseñanza superior, niveles de los sistemas educativos directamente conectados con el mundo laboral. Pero las exigencias formativas de la crisis de los setenta pudieron ser atendidas porque, como se ha dicho, los tratados europeos sí contemplaban entre sus competencias la formación profesional, pero no las demás formas y niveles del sistema educativo. Esta situación conoció un nuevo tratamiento a raíz de la firma del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y del Tratado de Amsterdam del 2 de octubre de 1997, que contemplan la creación de la ciudadanía de la Unión como complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, tal como se recoge en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (arts. 17-22) tras las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea y de Amsterdam. Por eso, a diferencia de lo acontecido hasta mediados de los setenta, en los últimos veinte años y, sobre todo, en el último decenio, los pasos dados para conseguir una política común de educación han sido importantes y rápidos. Y es que 1976 es una fecha crucial para las realidades educativas que hoy conoce la Unión Europea. Una rápida ojeada a la evolución de los orígenes de las acciones educativas de las comunidades europeas así lo evidencia.

Tuvieron que pasar veinte años desde la firma del Tratado de París (CECA) y catorce desde la del Tratado de Roma, para que los ministros de educación se reunieran por primera vez (1971) con el fin de establecer iniciativas para la cooperación en educación. Fruto de la reunión y del encargo que hacen los ministros es el informe de 1973 *Por una política comunitaria de la educación*, cuyas ideas básicas han perdurado: mantenimiento de la diversidad y originalidad de las políticas educativas nacionales, desarrollo de una estrategia de cooperación en la enseñanza y no sólo en la formación profesional, reconocimiento del derecho de todo ciudadano a la educación y el no sometimiento de las políticas educativas a la economía, aunque sí la coordinación de la educación con las exigencias económicas y laborales. Estas iniciativas –concretadas en objetivos y acciones encaminadas a su logro (se habla ya de intercambio de información de los sistemas educativos nacionales, de mejorar la formación cultural y profesional de los ciudadanos de otros Estados miembros, de cooperación en materia de enseñanza

superior facilitando la movilidad de profesores y estudiantes, del desarrollo de la enseñanza de idiomas, de las promoción de igualdad de oportunidades, etc.)– son recogidas en el Primer Programa de Acción Educativa que aprueba mediante resolución el Consejo de Ministros el 9 de febrero de 1976 que, sin embargo, no logra ocultar las resistencias a una decidida intervención comunitaria en educación. Pero la escasa disponibilidad presupuestaria y la dificultad de conseguir acuerdos por unanimidad provoca que los resultados de este primer programa fueran inferiores a los esperados, como señala en 1980 un informe del Comité de Educación creado para llevar a cabo la resolución del Consejo de Ministros, que, como todas las resoluciones, son declaraciones de buenas, voluntad sin que obliguen a los Estados miembros (véase el [cuadro 4.1](#)). No obstante, este Primer Programa de Acción constituye el programa-marco que va a influir posteriormente en la política comunitaria en materia de educación.

**Cuadro 4.1.** *Normativa jurídica comunitaria. Tipos de disposiciones legales.*

<i>Tipo de legislación</i>	<i>Características</i>
<i>Tratados fundacionales y tratados de Adhesión de los Estados miembros</i>	Tratado de la Unión Europea, tratado constitutivo de la Comunidad Europea, Tratado de la CECA, Tratado de la CEEA (EURATOM)..., constituyen el derecho primario u originario. Enuncian principios y competencias que deben ser respetados por todos los Estados miembros, para los que constituyen un mandato obligatorio e incondicional.
<i>Reglamentos</i>	Al igual que los siguientes tipos de legislación forman parte del derecho derivado, es decir, que emanan de las instituciones comunitarias con poder para legislar (Comisión y Consejo de Ministros). Los reglamentos tienen carácter general para todo el territorio de la UE, son obligatorios y de aplicación directa en todos los Estados miembros si no contradicen su normativa constitucional.
<i>Directivas</i>	Su alcance puede ser general o particular. Son obligatorias en sus fines y objetivos. Requieren la intervención de los Estados para incorporarlas a su ordenamiento jurídico interno, a los que obligan siempre que no contradigan su norma constitucional.
<i>Decisiones</i>	Son obligatorias para sus destinatarios (Estados miembros, empresas, instituciones, particulares...).
<i>Dictámenes y recomendaciones</i>	No obligan. Son opiniones o invitaciones del Consejo o de la Comisión para que se adopten determinadas medidas o se siga una manera de proceder.
<i>Resoluciones</i>	No obligan. Abordan temas en los que las instituciones europeas no tienen competencia exclusiva, por lo que precisan de la aceptación de los Estados miembros. Sólo tienen el valor vinculante que da el compromiso que adquieren los Estados.
<i>Conclusiones</i>	No obligan. Expresan opiniones de las instituciones comunitarias sobre cuestiones concretas.

En la década de los ochenta la actuación en educación es más decidida, pudiéndose decir que finaliza la etapa de transición que sigue al Primer Programa de Acción y se inicia la etapa de cooperación educativa. A ello contribuyen tres factores: *a)* el Informe

*Adonnino* sobre la *Europa de los Ciudadanos* adoptado en 1985 por el Consejo Europeo de Milán, que apoya la prioridad de los ciudadanos y subraya la ayuda que la Comunidad debe prestar a los jóvenes para prepararse para un futuro cada vez más europeo y a cuyo efecto se abordan una serie de medidas sobre aprendizaje de idiomas, estudio de los problemas europeos, intercambio de los jóvenes, su inserción en la vida activa, reconocimiento de títulos profesionales, etc.; b) el reconocimiento de la enseñanza superior como ámbito integrante de la formación profesional, según sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, 13 de febrero de 1985, que permite a las instituciones europeas ampliar sus competencias a este nivel puesto que el Tratado de Roma reconocía su incumbencia en lo relativo a la formación profesional; c) la aprobación del Acta Única que entra en vigor el 1 de julio de 1987 con el fin de hacer posible el gran mercado interior, tarea en la que la educación y la formación estaban llamadas a realizar un importante cometido, por lo que constituyen de nuevo una política prioritaria de la Comunidad.

En 1987 una resolución del Consejo de Ministros de Educación, además de insistir en los principios del programa de acción de 1976, señala otros de especial importancia para el futuro porque implica una apuesta por la Europa de los ciudadanos y por la Europa social en combinación con la Europa económica; así, la acción educativa de las próximas décadas habría de regirse por estas dos líneas maestras: concebir y concretar la educación como un objetivo prioritario de la Europa de los ciudadanos y compaginar las políticas económicas y sociales entre los Estados miembros mediante la educación y la formación de la juventud. Por fin parece que los Estados, conscientes de que la unidad europea no se puede fundamentar sólo en pilares económicos, sino sobre todo en cimientos culturales y en los valores que desde antiguo han distinguido la civilización europea, encuentran un centro de convergencia para futuras acciones educativas en la configuración de la Europa de los ciudadanos a través de la educación. Conscientes, tal vez, de que en una sociedad global no tiene mucho sentido empeñar las energías de los sistemas educativos en dotar de nacionalismo al Estado nacional, como acontecía en el siglo XIX y principios del XX (véase el capítulo anterior), los Estados miembros ponen menos reparos a que la configuración de Europa se asiente también en la dimensión humana, social y cultural de la que carecía formalmente, porque en la práctica, como es sabido, la dimensión económica y las relaciones comerciales en que se concreta están contaminadas por múltiples contactos e influencias culturales. Además, en una sociedad globalizada el liderazgo de Europa es más pertinente que el improbable de los Estados nacionales. El *Libro blanco sobre la educación y la formación* (Comisión Europea, 1995: 24) expresa claramente este nuevo giro: "*La mundialización no hace pues más que reforzar la pertinencia de Europa como nivel de intervención*. En un mundo incierto y en movimiento, Europa es un factor de organización". Así, el objetivo de una política común de educación encuentra su elemento aglutinador en la educación como factor de configuración de la ciudadanía europea. A partir de entonces, y dados los titubeantes primeros pasos, tiene lugar lo que Félix Etxeberría (1996: 233) y García Garrido y Requejo Osorio (1994: 130) llaman "período de los programas" (1986-1992) o

"tercer momento de desarrollo de programas", en el que se ponen en marcha una serie de acciones con la finalidad de llevar a cabo los objetivos de cooperación contemplados en el programa-marco de 1976. De hecho, entre 1987 y 1990 se adoptan programas tan importantes para la cooperación en educación como Erasmus, Comett, Lingua, Petra, Force... (véase el [cuadro 4.2](#)). Pero es a partir de 1994 cuando se puede decir que comienza una nueva etapa al entrar en vigor el 1 de noviembre de 1993 el Tratado de la Unión Europea, en el que la educación adquiere el rango de competencia comunitaria plenamente reconocida que se ejercerá con arreglo al principio de subsidiariedad, por el cual las instituciones comunitarias orientarán su acción educativa a apoyar y completar las políticas de los Estados miembros respetando su diversidad cultural y lingüística. Según el Tratado de la Unión (art. 126, o art. 149 integrado en el Tratado de la Comunidad Europea) los ámbitos prioritarios de actuación común en educación serán: la dimensión europea, la movilidad de estudiantes y profesores, el intercambio de jóvenes, la cooperación entre los centros de enseñanza, el intercambio de informaciones, el conocimiento de las lenguas y el desarrollo de la educación a distancia. A partir de 1994 la Comisión adopta una propuesta de programa de acción que reagrupa las diferentes acciones comunitarias desarrolladas hasta entonces en tres grandes programas: Sócrates en educación, Leonardo Da Vinci en formación profesional y La Juventud con Europa III destinado a acciones para jóvenes.

Hasta aquí las etapas vividas por la Unión Europea, porque a partir de 1997 se diseña una nueva política orientada al futuro de la que a continuación se dará noticia; pero antes conviene hacer un somero balance del pasado recién descrito. La educación no ha sido una de las prioridades de las comunidades europeas hasta mediados de la década de los ochenta y todavía hoy es un objetivo secundario en relación a otras políticas de carácter económico, a pesar del incremento en la atención prestada a la educación a raíz de las previsiones del Tratado de Maastricht, como se observa en los importantes documentos publicados por la Comunidad en 1993: el *Libro verde sobre la Dimensión Europea de la Educación*, el documento *Orientaciones y línea de acción de la Comunidad Europea en materia de educación y formación* y el *Libro blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo*, del presidente de la Comisión, Jacques Delors. Pero esta nueva mirada sobre la educación no invalida su lugar secundario en las preocupaciones de los políticos comunitarios. El repliegue sobre las políticas nacionales de educación es una causa de esa relegación que todavía rige, como lo demuestra la dificultad de adoptar políticas educativas transnacionales que sobrepasen la estrategia de la cooperación y el intercambio de experiencias y de personas. No obstante, la integración inseparable de la educación en políticas económicas y sociales (la educación como instrumento de lucha contra el desempleo y como factor de modernización, por ejemplo) le aseguran un lugar destacado en la agenda comunitaria. Pero la tradicional tensión entre los celosos defensores de la soberanía de los Estados y los partidarios de una más decidida intervención comunitaria (Schneider, 1963: 34-35 y 41-42) está presente también en educación; de ello da testimonio el controvertido principio de subsidiariedad que intenta buscar un equilibrio entre ambas posiciones armonizando la

soberanía comunitaria y la de los Estados miembros: "En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor [...]" (art. 5 del Tratado de la Comunidad Europea incorporado a él según lo prescrito en el Tratado de la U.E. El protocolo n.º 30 añade al principio de subsidiariedad el de proporcionalidad, debiendo ser ambos respetados para que una acción comunitaria esté justificada). La escasa vinculación de los Estados miembros con la normativa comunitaria (véase el [cuadro 4.1](#)) es una evidencia más de sus reservas a la hora de implicarse en una política educativa común. Por otra parte, el respeto a la soberanía de los Estados y a la peculiaridad de sus sistemas educativos hace que las acciones e iniciativas comunitarias en educación tengan siempre una estructura que no excede el ámbito de la cooperación; así los programas comunitarios se dan a conocer casi invariablemente con el fundamento jurídico al que se acogen (fijando límites y competencias), la exposición de los fines y objetivos específicos, las posibles acciones a llevar a cabo para cumplir esos objetivos y los medios de financiación; jamás invadirán el terreno de la política nacional ni el de las orientaciones que rigen los sistemas educativos nacionales. De hecho, la política educativa europea ha venido respetando, a pesar de las recomendaciones de corte generalista (objetivos comunes, estrategias de colaboración...), el carácter nacionalista de la educación, mostrándose desde el principio respetuosa con la soberanía nacional en esta parcela (Colom, 1994: 109-110). Tal vez unido a lo anterior haya que ver la tardanza de la Comunidad en plantear la conveniencia –hoy ya una exigencia– de fomentar la identidad e imagen de Europa entre los ciudadanos; para ello hubo que esperar al ya aludido informe *Adonnino* y a la posterior resolución de 1988. Félix Etxeberría (1996: 238) echa también en falta una perspectiva crítica sobre la dimensión europea de la educación que presenta una imagen idealizada de la Unión Europea, un proyecto proveedor de ventajas y un espacio de armonía social, cuando plantea problemas de gran envergadura como el de los inmigrantes, el desempleo, la inserción laboral de los jóvenes, los intereses de las regiones, el escepticismo sobre el proyecto europeo, su burocracia, etc. Ésta ha sido una de las razones que ha dado origen a que la política educativa europea sea criticada por su retoricismo y su enfoque discursivo y oficialista (Pereyra, 1994).

**Cuadro 4.2.** *Algunos de los principales programas sobre educación y formación.*

<i>Programa</i>	<i>Objetivos</i>
<i>Comenius</i>	Favorecer las relaciones entre centros de secundaria, la escolarización de hijos de emigrantes y profesionales itinerantes, y las competencias de los docentes.
<i>Comett</i>	Cooperación universidad-empresa en el ámbito de las nuevas tecnologías.
<i>Introducción a la dimensión europea de la educación</i>	Llevar la dimensión europea a la enseñanza primaria y secundaria para fortalecer en los escolares el sentido de identidad europea y darles a conocer los valores de la civilización europea.
<i>Educación de adultos</i>	Promocionar la dimensión europea entre los adultos.
<i>Erasmus</i>	Promover la movilidad de los estudiantes.
<i>Esprit</i>	Promover la investigación en tecnologías de la información.
<i>Eurydice</i>	Base documental y de datos que permita el intercambio de informaciones y experiencias de las políticas educativas de los Estados.
<i>Eurotecnnet</i>	Fomentar la innovación en la formación básica y permanente considerando los cambios tecnológicos y su incidencia en el empleo.
<i>Force</i>	Desarrollo de la formación profesional continuada.
<i>Helios</i>	Destinado a la readaptación e integración profesional, económica y social de jóvenes minusválidos.
<i>Iris</i>	Promoción de la igualdad de oportunidades en las mujeres y fomentar su formación profesional.
<i>Juventud con Europa</i>	Fomentar el intercambio de jóvenes de la Comunidad con fines pedagógicos.
<i>Leonardo da Vinci</i>	Promoción de la calidad y de la capacidad de innovación en formación profesional.
<i>Lingua</i>	Facilitar el aprendizaje de otras lenguas de la Comunidad.
<i>Petra</i>	Preparar a los jóvenes para la vida adulta, el empleo y la formación continua.
<i>Sócrates</i>	Programa de acción para la cooperación en educación. Pretende mejorar la calidad y pertinencia de la educación de niños, jóvenes y adultos, desarrollar en ellos el sentimiento de identidad europea.
<i>Tempus</i>	Favorecer la cooperación principalmente universitaria entre países de la UE y de Europa central y oriental.
<i>Youthstart</i>	Mejorar el acceso de los jóvenes al mercado laboral.

Pero esta es una visión del pasado, aunque muy reciente, de la Unión. ¿Qué ofrece para el futuro? La Comisión tiene preparada una respuesta. En efecto, partiendo de los logros alcanzados por los mencionados programas en materia de cooperación en educación en los últimos quince años, y teniendo en cuenta las exigencias del Tratado de Amsterdam de 1997, la Comisión (Comisión de las Comunidades Europeas, 1997) ha planteado una comunicación a las instituciones comunitarias en la que les presenta las orientaciones de las futuras acciones en el ámbito de la educación, la formación y la juventud para el período 2000-2006, que se habrán de decidir en 1999 para que entren en vigor el 1 de enero del 2000. Se inaugura con estas orientaciones una nueva etapa en la política educativa de la Unión Europea que parte de dos preocupaciones básicas: las políticas del conocimiento y la promoción del empleo. La Comisión está convencida de que "la verdadera riqueza estará a partir de ahora vinculada a la producción y a la difusión del conocimiento, y dependerá fundamentalmente de nuestros esfuerzos en materia de investigación, educación y formación, tanto como de nuestra capacidad para promover la innovación". Esta política coincide con el objetivo marcado en el Tratado de Amsterdam de desarrollar la educación y la formación a lo largo de toda la vida. Por otra parte, el desarrollo de las competencias profesionales y sociales que pretendan una mejor adaptación a las evoluciones del mercado laboral, se ha de fundamentar en una educación general sólida y en un conjunto de competencias (tecnológicas, sociales, organizativas) que hagan posible la innovación. Junto a ello es necesaria la formación de "competencias transversales: comprensión de las culturas en su diversidad, práctica de las lenguas, aptitudes necesarias para la creación de empresas o para su desarrollo". Éstos son los grandes retos de la nueva etapa de acción educativa de la Unión Europea, que está inspirada en la "construcción progresiva de un espacio educativo europeo, abierto y dinámico" que se ha de erigir sobre tres dimensiones principales: el conocimiento, la competencia y la ciudadanía europea, que se enriquecerá "compartiendo valores comunes, desarrollando el sentimiento de pertenencia a un espacio social y cultural común" y favoreciendo "el surgimiento de una ciudadanía más amplia, basada en la solidaridad activa y apoyada en la comprensión mutua de las diversas culturas que conforman la originalidad y la riqueza de Europa". Para lograrlo, los programas que se desarrollen a partir del año 2000, tendrán que hacer "un esfuerzo de concentración de las medidas" que en la comunicación citada se reducen a seis tipos:

- Acciones de movilidad física de los interesados en el espacio educativo europeo.
- Acciones de movilidad virtual.
- Acciones de desarrollo de redes de cooperación a nivel europeo que permiten el intercambio de experiencias.
- Acciones de promoción de competencias lingüísticas y de comprensión de las diferentes culturas.
- Acciones tendentes al desarrollo de la innovación.

- Acciones que permitan la mejora continua de los términos de referencia comunitarios sobre los sistemas y políticas de educación, formación y de juventud (base de datos, cifras-clave, conocimiento de sistemas educativos...).

Con este nuevo giro en la actuación educativa, la Comisión de las Comunidades Europeas parece haber plasmado de manera nítida que el futuro de la Unión Europea pasa inevitablemente por edificar la *Europa cultural diversa*, por mejorar la competencia técnica de los europeos en favor de una *Europa económica* y por crear un sentimiento de pertenencia a un espacio político y social común que haga posible la *Europa social y política* de los ciudadanos. Concebir la unidad no contra algo (un pasado que no debe repetirse, un temor a las confrontaciones civiles europeas –así entiende François Furet las dos guerras mundiales [Dahrendorf, Furet y Geremek, 1993: 13]–, un enemigo real o potencial, político o económico), sino a favor de esta Europa social, cultural y económica, es un avance que merece el acierto de los conductores de la política europea y que, sin duda, presenta una condición insoslayable: la creación y promoción de la ciudadanía europea.

### 4.3. La difícil ciudadanía europea

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht incorpora al primigenio Tratado constitutivo de la Comunidad Europea adoptado en Roma en 1957, una segunda parte referida toda ella a la ciudadanía de la Unión, un aspecto en el que insiste y que perfila el Tratado de Amsterdam de 1997, cuyas aportaciones son también incorporadas al Tratado constitutivo de la Comunidad y que recoge así su artículo 17, hasta el momento definitivo: "Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. *La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional*". El párrafo en cursiva, añadido en virtud del Tratado de Amsterdam, expresa una salvedad que empieza a situar la dificultad de creación de la ciudadanía europea al tiempo que parece transmitir una cierta desconfianza de las mismas instituciones comunitarias en esta idea. A. J. Adrián Arnáiz (1995: 72) entiende que "la retórica de la ciudadanía europea como un *plus* añadido a la nacionalidad propia de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea evidencia todavía una desconfianza a veces radical acerca de la configuración comunitaria del proceso de integración europea". El problema fue suscitado por Dinamarca el 30 de octubre de 1992 cuando remite a los Estados miembros un documento en el que ponía especial énfasis en algunos puntos, entre ellos uno referido a la ciudadanía de la Unión y otro al principio de subsidiariedad. Respecto al primero, el Consejo Europeo de Edimburgo del 12 de diciembre de 1992 concede a Dinamarca que la ciudadanía europea contemplada en la segunda parte del Tratado constitutivo "en ningún caso sustituye a la ciudadanía nacional" (salvedad que, como se ha dicho, se

incorpora tras la firma del Tratado de Amsterdam); el citado Consejo de Edimburgo otorga asimismo a Dinamarca la prerrogativa de incorporar a su acta de ratificación del Tratado de la Unión una "Declaración unilateral sobre la ciudadanía de la Unión", de la que sólo, y a modo de ejemplo de la sensibilidad danesa en este aspecto, se reproduce el primer punto: "La ciudadanía de la Unión es un concepto político y jurídico enteramente distinto del concepto de ciudadanía en la Constitución del Reino de Dinamarca y en el ordenamiento jurídico danés. Nada en el Tratado de la Unión Europea implica o prevé la intención de crear un tipo de ciudadanía equiparable a la ciudadanía propia de un Estado-nación. No se plantea, por tanto, la cuestión de la participación de Dinamarca en cualquier realización que apunte en este sentido". El problema quedó planteado, y señalada su dificultad, al tiempo que la necesidad de crear la ciudadanía europea como factor decisivo para el futuro de la Unión.

Así pues, hay que empezar por una pregunta compleja: ¿existe el ciudadano europeo? Repare el lector que en la transcrita "Declaración unilateral sobre la ciudadanía de la Unión", debida a Dinamarca, se dice algo particularmente significativo: "Nada en el Tratado de la Unión Europea implica o prevé la intención de crear un tipo de ciudadanía equiparable a la ciudadanía propia de un Estado-nación". Precisamente la vinculación de la ciudadanía al concepto de nacionalidad propio del moderno Estado-nación es lo que está planteando mayores problemas (Adrián Arnáiz, 1995: 58) porque al no ser considerada la Unión Europea un "Estado europeo" o una Federación, sino como una "Unión de Estados", no puede conferir ciudadanía del mismo modo que pueden hacerlo los Estados-nación miembros de la Unión. La ciudadanía de los europeos es la de su Estado. Naturalmente, esta vinculación, que está envuelta en problemas de soberanía entre la Unión y los Estados miembros, remite al modelo de ciudadanía "antigua", informada por una red de "pertenencias comunitarias" que confieren al ciudadano un "estatuto personal *objetivo*" (Balibar, 1994: 24): pertenencia por nacimiento o por adopción legal a un territorio, a una comunidad... Este modelo de ciudadano exige un *demos*, un pueblo con toda la carga simbólica y de significación del término (sentimiento de pertenencia, historia compartida, arraigo, identidad colectiva, etc.), del que la Unión Europea carece. Esto planteará un serio problema al concepto de "ciudadanía europea", porque contrapone Europa y Estados-naciones-miembros, que son los que pueden otorgar nacionalidad y, por tanto, ciudadanía. De hecho, la vinculación de ciudadanía y nacionalidad ha deparado ya alguna controversia seria a nivel jurídico. La más famosa es la sentencia del Tribunal Constitucional alemán del 12 de octubre de 1993 contra la ley que autoriza la ratificación alemana al Tratado de Maastricht, para el que la pretensión de la Unión Europea de ser sólo una "Unión de Estados" significa que los Estados-nacionales siguen manteniendo su soberanía, que el vínculo a esa unión es puramente de derecho internacional y que, por tanto, los Estados-nacionales son "dueños de los tratados", pudiendo revocarlos (Díez-Picazo, 1998: 8).

Pero también existe otro modelo de ciudadanía que puede abrir una vía de solución para la idea de construir al ciudadano europeo. Como se vio en el capítulo anterior, es conocida la existencia de algo anterior a la identificación del ciudadano con la nación que

es el tránsito por el que el súbdito del Antiguo Régimen absolutista pasa a ser ciudadano, es decir, a ser sujeto de derechos y libertades, cuya protección, es cierto, corresponde al Estado-nación europeo; pero el texto constitutivo de la Comunidad sí confiere a los "ciudadanos" de la Unión la titularidad de una serie de derechos: derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, derecho a elegir y a ser elegido en los comicios municipales y para el Parlamento Europeo, derecho de protección diplomática en las representaciones diplomáticas de cualquiera de los Estados miembros, derecho de petición ante el Parlamento Europeo sobre asuntos que le afecten y derecho de acceso al Defensor del Pueblo Europeo. Son, sin duda, derechos tímidos, aunque simbólicos porque antes competían a los Estados, pero que sitúan en la dirección de ese otro modelo de ciudadanía "moderna" que recuerda Balibar (1994: 24), "fundada en principios al mismo tiempo *subjetivos y universalistas* (universalismo de los derechos individuales, en particular del derecho a la participación política: el sufragio universal, universalismo de oportunidades de acceso a la elite: la escolarización generalizada; universalismo de los ideales democráticos [...]). En este sentido puede caminar la edificación de la "ciudadanía europea", de la "ciudadanía en Europa" o de la "Europa de los ciudadanos", entendiendo por ella una "ciudadanía abierta, transnacional", "un espacio de derechos cívicos" por el que podría avanzar progresivamente la construcción europea. Estos conceptos los diferencia muy nítidamente Étienne Balibar (1994: 39) de la "ciudadanía de los europeos" más identificada con el concepto de ciudadanía "antigua" ligada al origen y, por tanto, excluyente. La idea de la «Europa de los ciudadanos» supera la de la "Europa de las regiones" –un retroceso a la Edad Media para Javier Tajadura (1996: 44)– y, por supuesto, la de la "Europa de las naciones", que es el status quo, la situación existente. La primera –que alude a "ciudadanos sujetos todos de unos mismos derechos y vinculados a un mismo ordenamiento jurídico en una comunidad de derecho democrática y avanzada"– supone, para Tajadura, el futuro de una Europa que recupera el proyecto ilustrado y humanista fundado "en la dignidad de las personas, dotadas todas de razón individual". Este tipo de ciudadanía, fundado en valores y derechos, permite a partir de Maastricht edificar un sistema político para Europa que prescinde del nacionalismo y se sustenta en principios civiles y constitucionales (Sánchez-Cuenca, 1997: 43); por eso el artículo 17 del tratado constitutivo de la Comunidad Europea dice que "la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional", a la que, por el contrario, se añade.

Pero la caracterización de la "Europa de los ciudadanos" hecha hasta aquí presenta un vacío, una ausencia que se muestra primordial para poder hablar realmente de una Europa de los *ciudadanos*. La ciudadanía fundada en derechos y valores protegidos por un mismo ordenamiento jurídico comunitario, puede sentirse satisfecha con este amparo jurídico-constitucional del mismo modo que lo tenía por suficiente el liberalismo clásico al que se ha acudido para extraer este modelo de ciudadanía. Pero, si el Estado liberal europeo fundó un concepto de ciudadano –origen del segundo modelo que se ha señalado aquí– que sirve incluso hoy a los partidarios de filosofías neoliberales y a quienes ven en la Unión Europea el arquetipo del "globalismo" económico, el Estado

social –una de las conquistas de Europa– exige una idea y una práctica de ciudadanía de mayor alcance, la *ciudadanía social*, cuyos miembros detentan no sólo derechos civiles, sino también derechos políticos y sociales. Así pues, hay que aludir necesariamente a las carencias sociales y políticas de Europa y a los muy comentados déficits democráticos de las Comunidades Europeas.

Se ha afirmado con insistencia que la idea de ciudadanía europea va asociada a la idea de democracia. Y aquí es necesario recordar que democracia y ciudadanía tienen su traducción más clara en el proyecto de "la Nación" de la Revolución francesa, que hizo a los nuevos ciudadanos *sentirse* de "la Nación"; ese sentimiento de pertenencia e identificación se convirtió en un grito de estímulo en el combate –"¡Viva la Nación!"– incomprendido aún entonces por los adversarios del Ejército francés, que lo oían por primera vez al son de los toques de carga enemiga, pero que para los revolucionarios franceses formaba parte de un proyecto en el que también se integraba la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este inciso histórico pretende no sólo recordar que no hay una Declaración de los derechos ciudadanos en la Unión europea, sino también, y sobre todo, situar la estrecha imbricación de los conceptos ciudadanía y democracia en un permanente proceso de alimentación mutua, de recíproca dependencia. No es posible la ciudadanía sin el ejercicio de la democracia y sin esos otros derechos políticos y sociales que completan a los civiles. La crítica fundamental que se hace a la Unión Europea es que le falta mucho para ser Europa social y política, mientras que su conversión en Europa económica se ha logrado con creces a costa incluso de los anteriores adjetivos. Los síntomas más claros de estas carencias se localizan, primero, en la política economicista y competitiva que sigue, en claro menoscabo de la política social que apenas emprende porque, al parecer, no es tanto asunto suyo como de los Estados; segundo, en el primado de la eficiencia sobre la democracia, tal vez porque se entendía que la legitimidad, por una parte, venía dada por la que sustentaba a los Estados miembros (Ortega, 1997: 20-21) y, por otra, porque se pensaba que la legitimidad de las Comunidades residía precisamente en su eficacia, en los resultados; y, tercero, en que si las medidas necesarias para la "integración negativa" (eliminación de barreras nacionales al funcionamiento de los mercados) se toman sólo por mayoría de los Estados miembros, las que requiere la "integración positiva" (ligada a políticas redistributivas de carácter social, regional, de cohesión...) exigen la unanimidad de los Estados, lo que da lugar a laboriosísimas negociaciones y frecuentes colisiones (Sánchez-Cuenca, 1997: 46). Estas carencias se relacionan directamente con los déficits democráticos de la Unión.

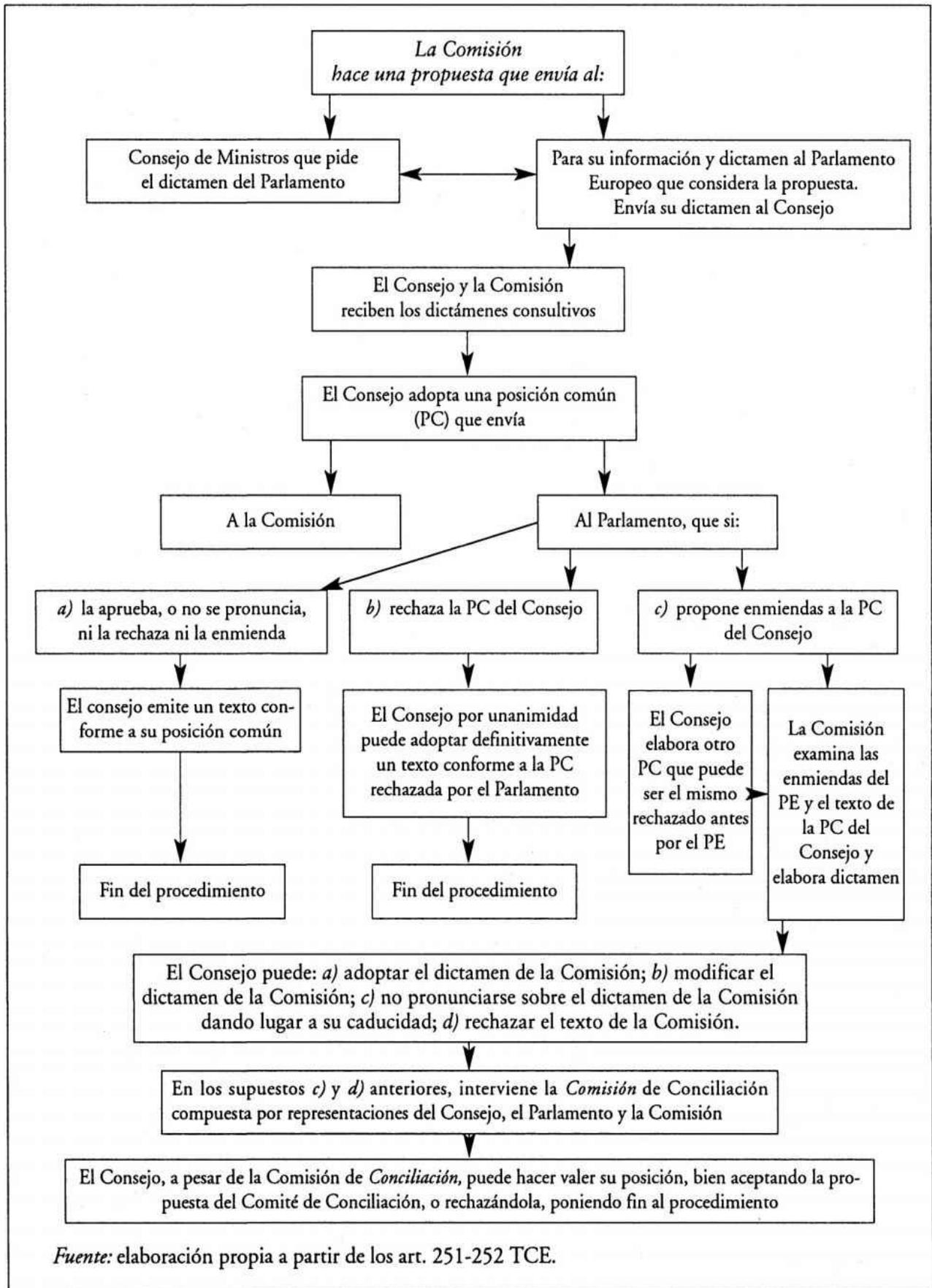
**Cuadro 4.3.** *Sistema institucional básico de la Unión Europea,*

<i>Institución</i>	<i>Representa el interés de</i>
Consejo de Ministros Comisión Europea Parlamento Europeo Tribunal de Justicia	Los Gobiernos Las Comunidades Europeas Los pueblos Del derecho comunitario

- *El Consejo de Ministros* es la máxima instancia con autoridad legislativa y ejecutiva. Tiene poder de decisión política y de coordinación de las políticas de los Estados miembros. Comparte con la Comisión el poder ejecutivo, aunque mantiene la primacía respecto a ésta. Las fricciones entre ambas instancias son frecuentes. No toma iniciativas, sino que se pronuncia sobre las propuestas de la Comisión.
- *La Comisión* tiene poder de decisión propio –muy delimitado en los tratados–, pero no de ejecución salvo lo dicho por los tratados. Goza también de poderes de decisión delegados por el Consejo, que, junto con el poder de gestión de los grandes fondos comunitarios y del Presupuesto, constituye el núcleo de su actuación. Controla el cumplimiento ortodoxo del derecho comunitario. Quizás su competencia más llamativa sea la de iniciativa normativa: tiene el derecho de propuesta, sin la cual no puede actuar el Consejo; en este caso el Consejo puede interponer un procedimiento de inactividad ante el Tribunal de Justicia.
- *El Parlamento Europeo* no tiene poder legislativo salvo en un número limitado de asuntos gracias al procedimiento de codecisión establecido en el tratado de Maastricht (art.189B, 251 del tratado de la Comunidad); sus competencias son básicamente de deliberación y de control político mediante interpelaciones, preguntas, debates, discusión del Informe sobre el estado de la Unión Europea, y mediante mociones de censura que resultan casi inviables por el sistema de votación requerido (art. 201 TCE). Su competencia real es presupuestaria, pudiendo bloquear los presupuestos obligando a iniciar constantemente el proceso de su elaboración. El voto de aprobación del Parlamento al que se ha de someter la Comisión (art. 214.2 TCE) es considerado por algunos como un primer esbozo de un voto de investidura. El tratado de Amsterdam le otorga la facultad de aprobar la designación del presidente de la Comisión. Le perjudica la dispersión parlamentaria que padece (Luxemburgo, Estrasburgo y Bruselas).
- *El Tribunal de Justicia*, tiene garantizada su independencia. Tiene facultad para interpretar la legislación comunitaria y de arbitrar en caso de conflicto entre la normativa comunitaria (sus muchas intervenciones han dado lugar a críticas, ya que para algunos está conduciendo a la constitucionalización de la Unión). Sus sentencias son vinculantes para todos los Estados miembros. A él pueden

recurrir instituciones comunitarias y particulares.

Llevaría muy lejos abordar con una extensión siquiera mínima este problema, por lo que en el presente capítulo sólo se señalarán las causas de esta deficiencia. Dejando aparte como un hecho consumado que la constitución de la Unión Europea no fue sancionada por la ciudadanía, lo más preocupante –porque afecta a la elaboración de las políticas comunitarias– es que la estructura institucional de la Unión sigue adoleciendo de insuficiencias democráticas que, para Ignacio Sánchez-Cuenca (1997: 40-43), tienen su origen en los siguientes elementos: la escasa transparencia en el funcionamiento de las instituciones, la naturaleza no electa de la Comisión Europea, el desequilibrio entre el Parlamento y el Consejo (el Parlamento, a pesar de las mayores prerrogativas obtenidas tras el Acta Única y los Tratados de Maastricht y Amsterdam, no tiene capacidad para ejercer ningún control sobre el Consejo) (véase la [figura 4.1](#)), el activismo del Tribunal Europeo de Justicia (que constitucionaliza la Unión Europea con la consiguiente pérdida de soberanía de los Estados), la ausencia de un *demos* europeo (argumento de hondo calado que está siendo utilizado para detraer soberanía a la Unión), la inexistencia de una sociedad civil (ausencia de partidos políticos transnacionales) y la falta de competencia entre los partidos nacionales por cuestiones europeas, en las que suele haber un sorprendente consenso; en definitiva, el déficit democrático tiene como causas fundamentales problemas de responsabilidad y de representación política. La ausencia de esta última incide especialmente en la crítica a la democracia comunitaria porque la carencia de organismos de representación (partidos políticos) impide la agregación de intereses a nivel comunitario, lo que unido a los escasos poderes del Parlamento (véase el [cuadro 4.3](#)) provoca, entre otras manifestaciones, diferentes comportamientos electorales a nivel nacional y europeo, siendo la participación en este ámbito inferior a la de aquél (Closa, 1997: 85-99); en consecuencia, señala Carlos Closa, el carácter fragmentario de la agrupación de intereses refleja la carencia de los mecanismos que aglutinan una sociedad política: la opinión pública y la cultura política que se crean en el ámbito nacional y por referencia a él, por lo que "concebir una cultura política o una opinión pública europea es más una construcción analítica que una realidad práctica", lo cual, sin duda, afecta a la legitimidad de la Unión y a la ciudadanía europea (Closa, 1997: XV y 69-84), aunque sólo sea –que no es exclusivamente por eso– por la apatía ciudadana que produce, por "el desapego" de los europeos respecto al proyecto de la construcción europea que denunciara el presidente del Parlamento Europeo, José María Gil-Robles, un día antes de la reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los quince países miembros de la UE en Amsterdam (15 de junio de 1997).



Fuente: elaboración propia a partir de los art. 251-252 TCE.

Figura 4.1. Procedimiento de codecisión.

Además de cuestionar la legitimidad de muchas medidas tendentes a la integración europea, mal se puede construir una ciudadanía cuando en el mismo núcleo del concepto se halla la participación del ciudadano "en la formación de la voluntad política" (Adrián Arnáiz, 1995: 58) que no es contemplada en la formación de la Unión. De nuevo la sentencia ya mencionada del Tribunal Constitucional alemán viene a ilustrar las críticas de legitimación por ausencia de participación ciudadana en la política comunitaria, al anunciar este Tribunal como un límite constitucional para una mayor integración de Alemania en la UE la insuficiente legitimidad democrática de la Unión, "que sustrae a los ciudadanos la posibilidad de participar en la formulación de numerosos y relevantes objetivos políticos" (Díez-Picazo, 1998: 8). Sin duda, como señala Philippe de Schoutheete (1998: 89), en el debate del déficit democrático y de la mayor o menor legitimidad democrática de la Unión están presentes las tradicionales y diferentes concepciones sobre la construcción europea, el clásico debate entre integración y cooperación, por lo que para este cualificado europeísta "no es la democracia lo que se cuestiona, sino la idea que se tiene de Europa". En todo caso, el funcionamiento institucional de la Unión Europea es criticado por su opacidad, por la imposible relación directa entre los electores y los elegidos, por la casi ausencia de control del Parlamento Europeo sobre el Consejo, lamentada también por el presidente del Parlamento la víspera de la famosa reunión de la Cámara el día 2 de mayo de 1998 en la que se pronunció sobre los Estados que accederían a la moneda única en 1999, críticas motivadas, sobre todo, por la ausencia de "un espacio comunicacional y participativo europeo, es decir, un ámbito político que vaya más allá de lo institucional" de las superestructuras con escasa capacidad de movilización y de presión ciudadana (Borja, 1996: 15), por la inexistencia de un espacio público europeo, "un espacio simbólico –dice Wolton– en el que se enfrentan y se contestan los discursos, en su mayoría contradictorios, mantenidos por los diferentes actores políticos, sociales, religiosos, culturales e intelectuales que componen una sociedad" (en Schoutheete, 1998: 95). Sin este espacio público no hay debate, ni diálogo, ni palabra, ni tampoco, en consecuencia, verdadera democracia. Corregir estas deficiencias democráticas es un objetivo perentorio porque alientan el "euroescepticismo"; porque dan argumentos a quienes se alinean con las concepciones "esencialistas" de la nacionalidad (para la que sería indispensable el *demos* y sus características asociadas: su raza, su lengua, su cultura, su etnia...) frente a quienes la entienden como algo "accidental" (abierto, universal y no exclusivo) (Almuiña, 1995: 45); porque están siendo utilizadas para frenar el proceso de integración europea que, reorientado en la dirección apuntada, se muestra necesario no sólo como factor de intermediación entre el ciudadano y la globalización de la sociedad o de dique contra el pensamiento único y la hegemonía de un solo país o de un conglomerado económico, sino también como elemento de subsidiariedad ante el posible declive de los Estados sociales, lo que, por otra parte, no deja de ser una paradoja, puesto que ese declinar es

atribuido en parte a las exigencias del eficientismo economicista de la Unión Europea. Sea como fuere, el caso es que desde diferentes foros se está pidiendo una reflexión profunda, seria y decidida sobre la urgencia de dotar de mayor eficacia y legitimidad a las Comunidades Europeas; valgan de ejemplo dos significativas llamadas; una del Comité Europeo de Orientación "Nôtre Europe" (1998: 4) presidido por Jacques Delors y del que forman parte, entre otras personalidades, Giuliano Amato, Felipe González, Ruud Lubbers, Jordi Pujol y Mario Soares, que denuncia que el esquema institucional de la Unión "muestra en la actualidad graves signos de agotamiento" y que "carece, en particular, de eficacia y legitimidad democrática", por lo que propugna un acercamiento político de los ciudadanos a Europa, para lo cual propone una novedosa iniciativa que no precisa cambios constitucionales en la Comunidad Europea: que todas las formaciones políticas europeas escojan su candidato a presidente de la Comisión para el año 2000, pudiendo los partidos políticos nacionales hacer campaña a favor de él. El segundo llamamiento lo hace el Movimiento Europeo Internacional por mediación de su presidente, Mario Soares (1998: 9), quien urge a la construcción de un gobierno democrático en la Unión "eficaz y accesible para los ciudadanos" que garantice su participación y suscite la adhesión de la sociedad civil; pero sabe que, para eso, se necesita una "verdadera opinión pública europea, es decir, ciudadanas y ciudadanos conscientes, responsables y dispuestos a participar en la construcción de la Unión Europea".

En este objetivo, el papel de la educación es de singular trascendencia.

#### **4.4. Educar para la "Europa de los ciudadanos"**

En el primer apartado del capítulo, se recogía el cambio de actitud de los dirigentes comunitarios no sólo en lo referente a la importancia de la educación en el proceso de construcción europea, sino también respecto a la que se ha acuñado con cierta fortuna como "dimensión europea de la educación". Desde 1976 –año en que se habla ya de la conveniencia de dar una dimensión europea a la enseñanza que reciben las jóvenes generaciones y se señalan los caminos que, a partir de la resolución de 9 de febrero, iban a ser los más usuales para ese fin– hasta la aparición del *Libro Verde* en 1993, hay sintonía en los documentos europeos a la hora de interpretar esa nueva dimensión, aunque cada uno enfatiza más determinados aspectos. Así, el "Informe general del Comité de Educación" del 27 de junio de 1980 hace hincapié en la necesidad de que los escolares se conciencien de lo que es y significa Europa, de su historia y su cultura, un conocimiento que debía estar presente, impregnándolo, en todo el currículum. Cinco años más tarde, las conclusiones del Consejo de Ministros del 29 de septiembre de 1985 proclaman que la unión de los ciudadanos de Europa no será posible sin el conocimiento mutuo de la vida social, cultural y política de los Estados que la componen, por lo que insisten en la necesidad de introducir este conocimiento en los programas escolares. Hasta se fija el 9 de mayo como día de Europa, proporcionando con ello un recordatorio

para el conocimiento y la reflexión sobre las Comunidades europeas. Objetivos y acciones similares contempla la resolución de los Ministros de Educación sobre la dimensión europea de la enseñanza del 24 de mayo de 1988, destinada específicamente a los escolares... Hasta la firma del Tratado de la Unión (1992), la dimensión europea de la educación se había entendido básicamente como una más de las muchas dimensiones que adquiere el hecho educativo, sólo que referida al conocimiento del sentido de Europa, del valor de su civilización, del aprecio de los principios que tradicionalmente la han informado, de las ventajas y retos de la Unión Europea, de su historia y la de los Estados miembros, etc. Con el Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, la educación pasó a integrarse de modo expreso entre las competencias comunitarias, fijándose el propio tratado como una de sus líneas de acción prioritarias la dimensión europea de la educación (art. 126 del TUE y 149 del TCE). Fruto de esta preocupación es el conocido *Libro Verde de la dimensión Europea de la Educación* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993), ampliamente analizado por Félix Etxeberría (1994: 13-103). En ese documento la dimensión europea de la educación ya tiene otro sentido, añade un nuevo significado, como advierte Emiliano Mencía (1996: 21), poniendo el acento esta vez en el logro de una educación de calidad que la Comisión entiende es precisa para capacitar al ciudadano europeo ante las exigencias y responsabilidades que le va a presentar el nuevo contexto globalizador y de cambio incesante en el que está inmersa la misma Unión Europea; sólo en las acciones que plantea la Comisión hay similitud con la concepción anterior de la dimensión europea de la educación. Este giro interpretativo es acorde con el espíritu de Maastricht –"nombre muy feo", en palabras de Jacques Delors (1997: 41), por lo que significó de exigencia y ajuste económico para Europa y el consiguiente rechazo que produjo en naciones como Dinamarca, Francia, Reino Unido...–, insistente en la competitividad de la Unión y de sus ciudadanos. La dimensión europea de la educación que propuso el *Libro Verde* y, por ende, la formación del ciudadano europeo, tenía una misión difícil en la pretensión de integrar la dimensión cualitativa y la dimensión social de la educación. Miguel A. Pereyra (1994: 118) lo percibe cuando advierte con claridad que si, se privilegia la calidad sobre la dimensión social, las contradicciones que se derivarían podrían acarrear serios problemas en el avance de la construcción europea, porque una apuesta fuerte por la calidad en un contexto de búsqueda de eficiencia y de ajuste en lo económico implica incrementar la selección y la desigualdad social que, de por sí, conlleva ya toda política que se marque como objetivo la calidad; una concepción semejante "entra en contradicción –afirma Pereyra– con el concepto de Estado democrático de derecho y difumina el rostro social de Europa, en el altar de un neoliberalismo deshumanizado y socialmente peligroso. Circunstancia que debe ser claramente advertida y registrada en la versión final del *Libro Verde*, so pena de asumir la dicotomía calidad/dimensión social de la educación". La advertencia no se hacía en el vacío si se considera, por ejemplo, que poco después han sido propuestas políticas de convergencia en educación del mismo modo que se han llevado a cabo en otros ámbitos, como argumenta Emiliano Martínez (1997: 64): "Digámoslo con otras palabras: ¿se podrán permitir retrasos en el desarrollo

del capital humano europeo? o, peor todavía, ¿incompetencia y mala asignación de los recursos?".

La "dimensión europea" expresada en el *Libro Verde* ciertamente no proporciona un concepto de ciudadanía, aunque, por el carácter integral de su propuesta educativa, cabría interpretarlo de muy cercano al ámbito económico; esta contaminación puede hacer pensar si la dimensión europea no estaba llamada a ser una pieza más de las exigencias económicas y menos un requisito necesario para el conocimiento, comprensión y promoción del sentimiento de pertenencia a un espacio social, político y cultural común que es urgente conocer, comprender y, llegado el caso, aceptar, para avanzar en la construcción europea. Dicho de otro modo, el *Libro Verde*, ¿no propone una dimensión de la educación más engranada en una política económica que en otra social?, ¿no promueve más la atención en la formación del hombre económico que en la del hombre político?, ¿no supone respecto a otros documentos un paso atrás en la formación *cívica* del futuro ciudadano europeo? Naturalmente, no es posible desconocer la dimensión formativa para la capacitación laboral que toda práctica ciudadana debe integrar, pero la formación para la ciudadanía requiere, sobre todo, modos específicos y tiene exigencias propias que trascienden en mucho el ingrediente económico; antes de continuar es necesario considerar ahora el pensamiento cualificado de Ralf Dahrendorf (1993: 17), ministro de Exteriores con W. Brandt y en 1970 miembro de la Comisión de la CEE en Bruselas, cuando cree que "la ciudadanía es un concepto no económico que define la posición de los individuos independientemente del valor particular que se atribuya a la aportación ofrecida por cada uno al proceso económico [...] El derecho al voto, por ejemplo, no depende del pago de los impuestos, aunque pagarlos sea una condición ligada a la condición de ciudadanía [...] pero una vez que [los derechos de ciudadanía] pierden su incondicionalidad, se abre la puerta no sólo a la mano invisible del mercado [...], sino también, y sobre todo, a la mano visible de gobernantes que digan a la gente lo que cada uno debe hacer y cuándo".

El tema, era de esperar, siguió preocupando a la Comisión, encargada, como se vio, de hacer cumplir las prescripciones de los tratados, y, así, en 1995, forma un Grupo de reflexión sobre la educación y la formación integrado por expertos independientes de todos los países miembros. En 1997 la Comisión da a conocer el informe del Grupo de reflexión que, de acuerdo con la encomienda recibida –necesariamente global e integradora como corresponde al examen de las necesidades educativas y formativas precisas para proporcionar a los jóvenes el "sueño europeo" de cara al año 2000–, considera perentorio un cambio en los sistemas educativos referidos a estos puntos: 1. construir la ciudadanía europea, 2. reforzar la competitividad europea, 3. mantener la cohesión social y 4. utilizar las posibilidades ofrecidas por la sociedad de la información. Aunque es un informe y no una disposición institucional, aunque financiado, apoyado y publicado por la Comisión Europea, merece la pena detenerse en el concepto de ciudadanía europea que propone y en las estrategias que brinda para hacerla posible, en la creencia, además, de que la Comisión ha hecho suyas algunas de las medidas sugeridas por el Grupo de reflexión, como se evidencia en el documento *Por una Europa del*

*Conocimiento. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas 12.11.1997*(Comisión de las Comunidades Europeas, 1997).

El informe del Grupo de reflexión (Commission européenne, 1997: 16-20 y 53-65), entiende el concepto de ciudadanía partiendo de una idea humanista que proporciona la Europa pluricultural, con diferentes modos de concebir el desarrollo y con realidades distintas, pero unida por una civilización común que no se plantea como exclusión, sino abierta a todos los que compartan sus valores más universales, de los que el primero es su cultura democrática. La ciudadanía europea –no la excluyente ciudadanía de los europeos– no es sólo formal ni un conjunto común de valores, ni sólo una serie de principios de comportamiento, sino que es algo real, una noción plural que conlleva una ligazón societaria, una práctica social y una práctica relacional. Ligamen societario, porque la ciudadanía está ligada a la defensa moral e ideológica de la sociedad civil, estrechamente conectada a los valores, experiencias compartidas e identidades de las comunidades colectivas de las que toma el sentimiento de pertenencia; es una práctica social porque el sentimiento de pertenencia se construye a partir de la comunicación con los demás, de conflictos y compromisos consensuados, de proyectos comunes. Es una práctica que construye relaciones políticas entre los individuos a través del Estado, de las colectividades sociales y las asociaciones. La ciudadanía es una práctica política que requiere participación política.

Un programa educativo para el desarrollo de la ciudadanía europea activa contemplaría estas dimensiones para el Grupo de reflexión: 1. El reconocimiento de la dignidad y centralidad de la persona. 2. La ciudadanía social, los derechos y los deberes sociales, la lucha contra la exclusión. 3. La ciudadanía igualitaria, el rechazo a los prejuicios discriminatorios por razón de género o de etnia, la comprensión del valor de la igualdad. 4. La ciudadanía intercultural, el valor de la diversidad y de apertura al mundo plural. 5. La ciudadanía ecológica. En consecuencia, la acción europea y de los Estados miembros encaminada al desarrollo de la ciudadanía europea afecta a los siguientes ámbitos: la transmisión de los valores comunes que constituyen la base de la civilización europea, la difusión y elaboración de métodos pedagógicos que ayuden en el ejercicio de la ciudadanía europea y la difusión de prácticas y proyectos que permitan desarrollar los componentes de esa ciudadanía. Los valores comunes de la civilización europea se conciben como un antídoto contra la intolerancia y son: los derechos del hombre y la dignidad humana, las libertades fundamentales, la legitimidad democrática, la paz y el rechazo de la violencia, el respeto del otro, la solidaridad humana dentro de Europa y en el mundo, el desarrollo equitativo, la igualdad de oportunidades, los principios del razonamiento racional (la ética de la evidencia y de la prueba), la preservación del ecosistema y la responsabilidad individual. Estos valores deben ser motivo de enseñanza que no necesita de ninguna revisión curricular para ello; bastaría con estudiar en los programas escolares existentes los hechos más significativos de la discriminación en el ejercicio de la ciudadanía (en especial la que afecta a las relaciones de género e interétnicas), valorar los logros de Europa en las distintas áreas del saber, del arte y de la

cultura y emplear las materias de tipo social (historia, literatura...) no sólo para analizar los conflictos políticos, sociales, étnicos que en el pasado provocaron la violencia en Europa, sino también como escenarios para el estudio de la ciudadanía europea. La metodología más adecuada para el desarrollo de esta ciudadanía europea se fundamenta en la pedagogía activa que promoció el sentido crítico y la autonomía del razonamiento, en las llamadas "pedagogías de la frontera" (*border pedagogy*), que estudian la cultura de los otros con una mirada crítica que observe cómo se construyen los mensajes ocultos en las imágenes, representaciones y textos, que posibilitan aprender a identificar y a negociar las fronteras exteriores, las de los demás, y que permiten apreciar el valor de la diferencia como algo positivo. Naturalmente, la adquisición de competencias para la ciudadanía europea requiere la mejora de las competencias lingüísticas y del conocimiento de las diferentes culturas, el apoyo y mantenimiento de estructuras de gobierno democráticas en los centros escolares, inversiones en la formación y movilidad europea de los docentes y, quizás, sobre todo, modernizar la enseñanza de la historia y de la geografía provocando un desarme de los contenidos nacionalistas. En el capítulo precedente se vio cómo los sistemas educativos habían sido utilizados para irradiar nacionalismo sobre las naciones, para construir naciones, y la enseñanza de la historia ha servido a ese fin "nacionalista" a veces falseándola y a menudo propiciando el odio al vecino; modernizar el currículum para la ciudadanía europea exige enseñar lo que une a las naciones y no lo que las separa, concertar políticas educativas que favorezcan un desarrollo educacional armónico (García Garrido, 1990: 156). Bertrand Russell (1962: 205) dejó escritas estas duras palabras: "Cada uno de los ministros de educación de todo el mundo sabe que los libros de texto con que se enseña la historia son deliberada e intencionalmente engañosos, a causa de los prejuicios patrióticos. No es solamente que la historia que se enseña sea falsa; lo realmente malo es que su falsedad es de tal suerte que hace más probables las guerras... Si se enseñara la misma historia a los niños de todos los países civilizados, las naciones se odiarían menos". En el caso que nos ocupa, se trata de enseñar una historia de Europa –no de las naciones que la integran– que muestre, partiendo de las distintas peculiaridades nacionales, lo que las une y en lo que todas esas especificidades puedan sentirse aglutinadas, "una historia donde toda guerra se vea como un detestable recurso a la violencia y las guerras europeas en concreto como guerras civiles. Una historia que describa a cada uno con sus virtudes y defectos, que descubra las raíces de los conflictos y nos enseñe que el diálogo es el mejor instrumento para resolver los problemas planteados" (Almuiña, 1995: 48).

Sin duda, la renovación del currículum de la enseñanza de la historia es importante, pero su acción estaría limitada sin una dimensión europea de la educación entendida sobre todo como "educación cívica del ciudadano europeo" que promoció el sentimiento de pertenencia a ese nuevo espacio y la interiorización de actitudes europeístas encaminadas a la construcción de la Unión Europea; entre ellas E. Mencía (1996: 27-33) destaca las siguientes: actitud superadora de viejos antagonismos, de solidaridad que prevalezca sobre los egoísmos cantonalistas, de colaboración sin

arrogancias ni complejos, de aceptación y acatamiento de las reglas del juego comunitario, de respeto a las diferencias existentes en la Unión, de apertura al exterior de Europa, y una actitud democrática de participación responsable. Ésta última, sobre todo, no se puede lograr sin que la Unión Europea solucione el déficit democrático al que se aludía más arriba, creando incluso un sistema político nuevo que recupere plenamente la democracia; Ignacio Sánchez-Cuenca (1997: 47) cree que ese sistema político ya está vigente en la medida en que "en esa democracia europea la división de poderes y las competencias de cada poder deberían guardar un cierto parecido con los arreglos institucionales de las democracias nacionales". Esta actitud es especialmente decisiva para el porvenir del proyecto europeo que no será posible sin la implicación efectiva de los ciudadanos –que, no se olvide, pasa por la implantación de la democracia real– en la medida en que los valores comunes de la civilización europea recogidos antes (dignidad humana, libertad, igualdad, tolerancia...) no serán posibles sin las prácticas democráticas reales. La indiferencia ante la democracia misma de las instituciones europeas argumentando su dificultad, la eficacia y el realismo de la política, no son más que concesiones al pragmatismo y al posibilismo político (Olivé, 1996: 49) que tan bien cuadran a quienes defienden la Europa de los mercaderes en detrimento de la Europa de los ciudadanos.

No es posible acuñar para Europa un modelo de ciudadanía conocido; no se le acomoda ni el modelo "antiguo" ni tampoco el de ciudadanía "moderna" que se definieron páginas atrás, pero es que, como sostiene Furet (Dahrendorf, Furet y Geremek, 1993: 86), y con él tantos otros, "por primera vez en la historia de Occidente, nos hallamos ante leyes que no poseen un claro fundamento en algún tipo de soberanía". Aunque tal vez no sea esto decisivo; Europa podrá afrontar su futuro sin incorporar modelos determinados como ha venido haciendo desde su fundación siempre que sea capaz de generar un "nuevo contrato social" que tenga como objetivo la construcción de la "Europa de los ciudadanos", un concepto que requiere un modelo de ciudadanía también nuevo del que aquí sólo se han esbozado algunos rasgos. Pero, aunque la construcción de Europa se ha hecho a través de un proceso evolutivo constante en respuesta a las necesidades que se le han ido planteando, este cambio no siempre va en la dirección deseable; tampoco la mentalidad social evoluciona acompasada con los cambios que exigen la construcción europea. Por eso, y por otras razones que se dirán, es necesario educar para la Europa de los ciudadanos, para tomar conciencia de lo que está en juego cuando se habla de aceptar o no las Comunidades europeas.

Afirma Ralf Dahrendorf que "la Comunidad Europea es la única Europa que tenemos. Esta es una buena razón para apoyarla", aunque no ciegamente, porque Europa es, en muchos aspectos, "desafortunada" (Dahrendorf, Furet y Geremek: 1993: 79). De sus desaciertos se ha ocupado una parte considerable de este capítulo que debe terminar invocando la atenta mirada de la educación y de los educadores hacia las posibilidades de la Unión Europea en un mundo en proceso de globalización que hace tambalear tantas estructuras, ideas y seguridades. En este contexto, curiosamente, el peso de la tradición cultural, del pasado común y de una herencia y civilización compartidas, de tantas

fuentes "premodernas", tal la ciudadanía como práctica social y relacional, pueden convertirse en un factor de estabilidad, de aceptación y hasta de éxito (Schoutete, 1998: 91). Por lo mismo, la Unión Europea, que es hija de la prosperidad económica, ha dado muestras de liderazgo ante crisis de este tipo erigiéndose entonces para las naciones en factor de cobertura económica y de protección social. Precisamente, el potencial de cohesión social que encierra una Europa unida es otro de los atractivos que la hacen deseable. Señala Díez Hochleitner (1997: 21) que la complejidad de los problemas actuales, la globalidad y la incertidumbre que genera, precisa de conocimientos y enfoques nuevos especialmente en la Unión Europea, "cuya comunidad de intereses económicos, políticos y defensivos requiere cuanto antes de unos sólidos cimientos de cohesión social y cultural, los cuales sólo pueden ser construidos desde un común denominador educativo". Obviando este común denominador y sus posibles perfiles, sí cabe afirmar la necesidad de educar para la ciudadanía europea con el propósito de ayudar a comprender los procesos de globalidad y evitar las tensiones entre lo globalizado y lo fragmentario que también tienen por escenario a Europa, y hacerlo no desde una concepción nacionalista temerosa de perder soberanía, sino con una orientación europeísta, es decir, abierta a la consecución de la Europa de los ciudadanos, social, igualitaria, intercultural y ecológica, porque ¿acaso no se puede responder mejor a los grandes problemas de la humanidad –discriminaciones, xenofobias, racismo, desempleo, retos medio-ambientales, etc.– desde las Comunidades europeas que desde cada uno de los Estados que las componen? El lector que haya leído el capítulo anterior sabrá de la importancia de los Estados nacionales en la vida y el bienestar de los pueblos, pero ante muchos de los retos y problemas que plantea la globalización ofrece mejor protección una instancia como la Unión Europea que, aunque para muchos es paradigma de la globalidad, puede jugar un papel intermedio entre la mundialización y lo local-nacional.

Europa está todavía poco presente en la educación. Para rectificar esta constatación es preciso, como condición previa, ayudar a recuperar la fe en el proyecto europeo, aunque partiendo, primero, de su potencialidad de mejora y, segundo, del alejamiento de los fantasmas que suscita la creación de una especie de "megaestado" capaz de absorber las identidades culturales. A reflexionar sobre este respecto quizás ayude tener en cuenta que hablar de Europa puede también significar hablar de universalidad de la cultura, aunque sólo sea porque el pensamiento tradicional europeo se pensaba para todo el mundo, aunque fuera porque Europa se creía su centro. En nuestro tiempo las instituciones europeas siguen apostando por una cultura universal, aunque este universo esté ahora reducido en puridad a los Estados-miembros de la Unión. Pero en este caso, "la apertura a lo universal –dice Nicolas Tenzer (1992: 313)– es una disposición del espíritu, posibilitada y cultivada por la educación, fundada en la búsqueda de la comunicación y del diálogo entre los hombres. Esta apertura sólo puede ser pensada allí donde se haya hecho presente la noción de sujeto, provisto de atributos no tanto metafísicos como políticos". Y apunta una idea que de algún modo parece conciliar lo nacional y lo universal en la cultura: "la cultura sólo existe porque es nacional; sólo vale porque apunta a la universalidad", tal como dejó establecido el testamento de la

Ilustración. Quienes manifiestan sus reservas en un proyecto europeo quizás deban aceptar que Europa aspire al cosmopolitismo, pero que ese ideal halla su contenido en las culturas nacionales de los pueblos con las que Europa ha de mantener un diálogo constante encaminado a un fin político que aquí pretende cifrarse en la consecución de la Europa de los ciudadanos. Pero este ideal corre el riesgo de esfumarse si Europa se despolitiza, lo que puede suceder para Nicolas Tenzer (1992: 317) "si el Estado abdica, en el plano nacional, de la voluntad de promover políticamente una cierta idea del hombre libre. La despolitización nacional, correlato de la irresponsabilidad cultural y educativa de los Estados es el prolegómeno de la construcción de una Europa desculturizada y deshumanizada". Este temor conduce de nuevo la mirada a la educación y a la escuela que, para lograr una Europa social y cultural común, debe ser más clara a la hora de inventariar y dar a conocer las razones que la hacen necesaria, y más lúcida para mostrar que Europa no es el fin de ningún espacio político ya existente, por lo que debe seguir informando y formando para la actuación local, aunque también para pensar globalmente, y hacerlo de manera crítica para poner al futuro ciudadano en una situación de alerta autónoma que le indique cuándo y cómo defender los mínimos irrenunciables que dan sentido a la ciudadanía; ello exige dotar al niño, al joven y al adulto de hábitos para la reflexión política, pero con una particularidad: que las escalas de la reflexión se han incrementado abarcando no sólo lo local y nacional, sino también lo transnacional y europeo.

---

RESUMEN
---------

---

Los Tratados fundacionales de la Unión Europea no mencionan la educación entre sus competencias, sólo contemplan la formación profesional, necesaria para cualificar al trabajador del Mercado Común y, luego, de la Comunidad Económica. Por eso, hasta 1976 no se encuentran acciones destinadas a la educación. Ésta sigue adherida a la soberanía nacional. De ahí que plantear acciones educativas a nivel comunitario sea considerado como algo poco menos que tabú. Tendrá que acontecer la crisis económica de la década de los setenta con sus secuelas sobre los sectores desfavorecidos de la población, para que la UE se plantee, aunque tímidamente, acciones comunes en materia educativa. Tras un período de transición y durante la segunda mitad de los ochenta y primera de los noventa, tiene lugar una acción más decidida en educación, que, tras Maastricht, forma ya parte de las competencias de la UE. Es el período de los programas. Este período está siendo substituido por otro más globalizador en la manera de concebir la educación y más insistente en la formación de una ciudadanía europea. Un objetivo este de difícil logro que encuentra serias resistencias no sólo en la ciudadanía derivada de la soberanía de las distintas naciones, sino también en la delimitación de cuál debe ser el mejor tipo de

ciudadanía; en este capítulo se opta por la ciudadanía europea –correspondiente a la Europa de los ciudadanos–, que se prefigura como una ciudadanía moderna, asentada en derechos subjetivos, cívicos, universalistas, y no en derechos de origen; es decir, se trata de una ciudadanía social. No obstante, el logro de esta ciudadanía tiene su obstáculo principal en los déficits democráticos que se critican a las instituciones europeas, en el predominio de la Europa económica sobre la Europa política y social, en la falta de representación política.

Educación para la ciudadanía europea es, quizás, la principal línea de actuación emprendida por la UE a partir de los ochenta y, sobre todo, después de que el Tratado de Maastricht contemplara como una de sus líneas de acción prioritaria la dimensión europea de la educación. Formar en esta dimensión requiere un programa educativo que atienda a la centralidad de la persona, a la ciudadanía social, igualitaria, intercultural y ecológica. La escuela tendrá que formar en valores comunes tendentes a la comprensión y comprensión de esta ciudadanía.

La construcción europea, no exenta de críticas, se presenta, sin embargo, necesaria en un mundo globalizado en el que Europa puede actuar como intermediaria entre lo global y lo nacional, pero no perdiendo de vista que es necesaria tanto una *Europa política* como una *política nacional* que cultive el sentimiento de pertenencia del individuo a su nación desde la que aprende a pensar de manera global. Función de la escuela es, pues, hacer comprender la necesidad de la Europa social común desde la realidad de su pertenencia local y nacional.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO

---

- a) Argumente sobre las razones de las tradicionales posturas presentes en la historia de la Unión Europea: los defensores de la soberanía de los Estados y los partidarios de una más decidida intervención comunitaria.
- b) ¿Cree que la integración europea hace peligrar la existencia de los Estados nacionales? ¿En qué situación piensa que quedan los espacios políticos infra-nación, como los gobiernos regionales y autonómicos?
- c) ¿Cómo afecta el proceso de mundialización a las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros?
- d) Analice cómo influye, o puede hacerlo, en la afección o desafección democrática la integración en Europa.
- e) Haga una valoración axiológica de los inconvenientes de construir un espacio europeo en base a la "ciudadanía de los europeos" y a la "ciudadanía europea" o Europa de los ciudadanos.

- f)* Proporcione un perfil de su ideal de ciudadanía europea.
- g)* ¿Cree que es posible y necesaria la concertación de las políticas educativas nacionales?
- h)* Reflexione sobre la posibilidad de una política educativa común europea.

*Parte II*  
*Principios fundamentales de la política  
educativa*

## 5

# *El derecho a la educación y la libertad de enseñanza*

### **5.1. Introducción**

La labor de los políticos de la educación y, en consecuencia, la política educativa resultante, no es el fruto de un ejercicio intelectual realizado en abstracto. Más bien todo lo contrario. La política educativa, como parcela de la política general más amplia de la que forma parte, sufre los múltiples condicionamientos de todo tipo que ésta conoce. Así, pues, como política sectorial, la educativa deberá examinarse considerando el todo en el que se integra. Y qué duda cabe que entre los factores que condicionan la política educativa nacional figuran en lugar destacado aquellos que la normativizan desde una perspectiva internacional. España, como país integrado en organismos internacionales y como país miembro de una comunidad de Estados que se han dotado de normas legales para su funcionamiento, está sujeta a contemplar en su política educativa el ordenamiento legal emanado de esos organismos y estructuras supranacionales. Sin perjuicio de que la exposición de este capítulo tenga que verse necesariamente circunscrita a los márgenes que dictan las doctrinas recogidas en declaraciones, pactos y acuerdos internacionales en materia de educación, sí conviene partir de ellos no sólo para enmarcar mejor aquella parte del ordenamiento legal español que afecta a los derechos y libertades educativas, sino también para señalar dónde encontrarán problemas de aplicación las políticas nacionales en relación con esos derechos y libertades. No en vano el profesor Ibáñez-Martín (1994: 52) situaba el análisis de los tratados internacionales firmados por España –en concreto los principios emanados del Tratado de la Unión Europea– como parte de los fundamentos de la política de la educación.

### **5.2. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en los tratados internacionales**

El final de la Segunda Guerra Mundial provocó una profunda meditación sobre las causas que habían abocado a una guerra tan destructora en sus efectos y cruel en sus

modos, de los que el más inhumano fue, sin duda, la "limpieza étnica" llevada a cabo. Se pensó entonces que quizás una educación más extensiva y diferente no hubiera dado lugar al surgimiento de los totalitarismos que prendieron la mecha de aquella conflagración. Como posible medida preventiva ante situaciones similares en el futuro y como reacción a las penosas experiencias sufridas, comienzan a plasmarse en declaraciones internacionales numerosas libertades y derechos, entre ellos los referidos a la educación y a la enseñanza. La extensión de los derechos de prestación o sociales –de los que forma parte el derecho a la educación– deja de tener un reconocimiento exclusivamente nacional para ser contemplada también en el ámbito internacional. Los derechos sociales son contemplados desde una doble dimensión: como derechos y libertades de defensa frente a los Estados (como en el Estado liberal tradicional, el Estado no puede impedir el derecho al desarrollo individual a través de la educación), y como derechos de segunda generación o sociales, en virtud de lo cual los Estados quedan obligados a hacer efectivo este derecho mediante la provisión pública (instituciones estatales o propias de los poderes públicos) de este servicio o la ayuda a la provisión privada con el mismo fin. Ésta es la interpretación que el profesor Garrido Falla (1980: 343) hace del reconocimiento de la libertad de enseñanza y del derecho a la educación en la norma constitucional española (véase el [capítulo 11](#)), lo que significa, a tono con el constitucionalismo europeo posterior a la Segunda Guerra Mundial, "la consagración constitucional del Estado intervencionista o prestador de servicios" al tiempo que recoge "la concepción del Estado liberal, respetuoso con las diversas libertades individuales" o derechos subjetivos; se aúna así en el Estado la intervención y la abstinencia como corresponde, dice Garrido Falla, a un Estado social y democrático de derecho.

Pero, antes de seguir con el contenido de las declaraciones internacionales, conviene señalar su auténtico punto débil: el de su grado de obligatoriedad, en función del cual cabrá exigir cumplimiento por vía legal a los Estados firmantes. A veces éstos se encuentran ante una simple declaración (como la Universal de los Derechos Humanos de la ONU o las resoluciones del Parlamento Europeo); otras veces ante pactos como el de la ONU y Convenios que obligan a los Estados firmantes, pero no conceden derecho de reclamación a los individuos, un derecho que sólo se comprende en el Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (véase el [cuadro 5.2](#)) y con reservas –Antonio Embid (1983: 275) dice que este convenio es el que menos obliga a los poderes públicos a la hora de hacer efectivo el derecho a la educación– porque al estar enunciado este derecho de manera negativa ("a nadie se le puede negar el derecho a la instrucción") implica un derecho subjetivo de defensa frente al Estado y por tanto no autoriza a los individuos a reclamarlo como un derecho social (Fernández y Jenkner, 1997: 327). Dicho de otro modo; el valor de las declaraciones y convenciones internacionales en lo tocante al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza es meramente discrecional para los Estados o, si se quiere, tiene una validez eminentemente moral. Pero la Constitución española contempla expresamente el compromiso del Estado a respetar los acuerdos y tratados internacionales suscritos por él según los términos que se recogen en su articulado (véase el [capítulo 11](#)):

- a) Por el artículo 96.1 de la Constitución, los poderes públicos asumen estos compromisos jurídicos: "Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho internacional". Lo cual, además, implica que no se precisa de ningún trámite intermedio para que, una vez firmado un tratado y publicado, pase a formar inmediatamente parte del derecho positivo español. Sánchez Ferriz y Jimena Quesada (1995: 74-75) dicen al respecto que nada de lo contenido en esos tratados "nos es ajeno", tratados que no forman un ámbito jurídico paralelo, sino que se integran de manera coherente y plena en el existente: "Dicho de otro modo, la educación tendente al pleno desarrollo de la personalidad y al respeto de los derechos humanos (si así lo establecen los tratados internacionales por nosotros asumidos e "integrados" en nuestro Derecho nacional), es la que nuestros poderes públicos tienen el deber de organizar (controlando su ejecución) y todo el sistema educativo ha de poner en práctica". Quizás fuera la garantía que ofrecía esta previsión lo que indujo a los redactores de la Constitución a volver a hacer una remisión a estos tratados cuando hubiese problemas de interpretación en lo tocante a los derechos fundamentales que la Constitución contempla, aunque cuando se manifestó esta reserva en el artículo 10.2 se estaba pensando en la libertad de enseñanza.
- b) Y el caso es que la inclusión del párrafo 2.º en el artículo 10 de la Constitución se ha revelado fundamental para interpretar cuestiones relativas a los derechos y a las libertades en educación. El art. 10.2 de la Constitución española dice: "Las normas relativas a los derechos fundamentales que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España". El jurista Antonio Torres del Moral (1992:1: 382) aclara, sin embargo, que el contenido de estos tratados no otorga rango constitucional a derechos que la Constitución española no contemple ni obliga a hacer una interpretación restrictiva de aquellos que sí reconozca, sino que señala mínimos que se pueden mejorar en ambas direcciones.

Hechas estas puntualizaciones, es el momento de referir el contenido básico del derecho a la educación y la libertad de enseñanza que encierran estas declaraciones, y no de todas ellas: Fernández y Jenkner (1997) recogen cuarenta y un documentos de siete organizaciones internacionales y de seis no gubernamentales que les permiten fijar las principales exigencias para una política educativa social y democrática según la doble dimensión –universal y europea– que se apuntaba unas líneas más arriba. Este capítulo no puede ser tan ambicioso, por lo que se limitará a mencionar aquellos principios

fundamentales que afectan al ordenamiento jurídico español y a desarrollar el análisis de otros que su protagonismo en el momento actual así lo exige. En los cuadros 5.1 y 5.2 se resumen los preceptos básicos relativos a libertades y derechos en educación contenidos en algunos de los más importantes Tratados Internacionales.

**Cuadro 5.1.** *Tratados de ámbito universal.*

Tratado	Preceptos
<p><i>Declaración universal de los Derechos Humanos</i> (Naciones Unidas 10.12.1948)</p>	<p><i>Toda persona tiene derecho a la educación.</i>  <i>Gratuidad y obligatoriedad en la instrucción elemental.</i>  <i>Generalización de la instrucción técnica y profesional.</i>  <i>No discriminación en el acceso a los estudios superiores.</i>  Objeto de la educación: formación de la personalidad humana y respeto a los derechos y libertades fundamentales.  Derecho preferente de los <i>padres a escoger la educación</i> de sus hijos (arts. 18 y 26).  Derecho de toda persona a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad (art. 27.1).</p>
<p><i>Declaración de los Derechos del Niño</i> (Naciones Unidas 20.11.1959)</p>	<p>El niño tiene derecho a recibir educación, gratuita y obligatoria al menos en la etapas elementales. Se le dará educación que favorezca su cultura general y le permita, en igualdad de condiciones e igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a <i>ser un miembro útil de la sociedad.</i>  La responsabilidad de su educación incumbe en primer término a sus padres (principio 7).</p>
<p><i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</i> (Naciones Unidas 19.12.1966)</p>	<p><i>Libertad de crear centros docentes.</i>  Los <i>padres</i> tienen la facultad de <i>escoger</i> para sus hijos la <i>educación</i> religiosa o moral de acuerdo a sus <i>convicciones.</i>  La educación debe <i>capacitar para participar</i> efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia... (art. 13.1).</p>
<p><i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</i> (Naciones Unidas 19.12.1966)</p>	<p>Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.  Respeto a la libertad de los <i>padres y tutores</i> para garantizar que sus hijos reciban <i>educación</i> religiosa y moral <i>acorde con sus convicciones</i> (art. 18).  “En los Estados donde existan <i>minorías</i> étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, <i>a tener su propia vida cultural</i>, a profesar y practicar su propia religión y <i>emplear su propio idioma</i>” (art. 27).</p>

Tratado	Preceptos
<p><i>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas 19.12.1966)</i></p>	<p>Los Estados reconocen el derecho de toda persona a una educación que tienda al desarrollo de su personalidad y dignidad humana y al respeto a los derechos humanos y derechos y libertades fundamentales.</p> <p>Los Estados convienen en que la educación debe capacitar para <i>participar efectivamente en una sociedad libre</i>.</p> <p>Los Estados reconocen que para lograr este derecho la enseñanza <i>primaria debe ser obligatoria y gratuita</i>; que la <i>secundaria</i> en todas sus formas debe ser <i>generalizada</i> y progresivamente gratuita; que la <i>enseñanza superior debe ser accesible a todos</i> y ser progresivamente gratuita; que se debe fomentar la educación fundamental para quienes no la hayan recibido o completado; implantar un sistema de becas y de mejora continua de las condiciones materiales de los docentes.</p> <p>Los Estados se comprometen a respetar el <i>derecho de los padres a escoger para sus hijos escuelas</i> distintas a las creadas por los poderes públicos siempre que satisfagan los mínimos legales y a <i>escoger la educación religiosa o moral</i> acorde con sus convicciones.</p> <p>Se reconoce la <i>libertad de los particulares a crear y dirigir centros de enseñanza</i> siempre que se respeten los derechos y libertades fundamentales, se tienda a la formación de la personalidad humana y de su dignidad y se ajusten a las normas mínimas prescritas por el Estado (art. 13).</p>
<p><i>Declaración de los derechos de las personas que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Naciones Unidas 18.12.1992)</i></p>	<p>Las personas pertenecientes a <i>minorías “tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura</i>, a profesar y practicar su propia <i>religión</i>, y a utilizar su propio <i>idioma</i>, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo” (art. 2.1). Los Estados adoptarán medidas favorables a la efectividad de ese derecho “salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales” (art. 4.2). Los Estados velarán por que las minorías “puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno”.</p>
<p><i>Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Naciones Unidas 4.11.1950)</i></p>	<p>Toda persona tiene derecho a <i>la libertad de pensamiento, de conciencia</i> y de religión, y derecho a expresarla en público y en privado por medio del culto, la enseñanza, observancia de ritos, etc., con las limitaciones previstas en la ley para proteger libertades y derechos ajenos, la seguridad pública, el orden, la salud y la moral públicas (art. 9).</p>
<p><i>Protocolo adicional al Convenio anterior (20-03-1952)</i></p>	<p>“<i>A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción</i>. El Estado [...] respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza, conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas” (art. 2).</p>

Tratado	Preceptos
<p><i>Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (UNESCO 5.10.1960)</i></p>	<p>Tras definir lo que entiende por <i>discriminación</i>, para evitarla convoca a los Estados a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No consentir prácticas que promuevan la discriminación.</li> <li>- Hacer <i>obligatoria y gratuita</i> la enseñanza primaria y progresivamente la secundaria.</li> <li>- Hacer accesible a todos en <i>igualdad</i> y según su capacidad el acceso a la enseñanza superior.</li> </ul> <p>El Estado debe respetar la <i>libertad de los padres a elegir</i> para sus hijos 1.º <i>centros de enseñanza</i> distintos a los públicos siempre que respeten los mínimos fijados por el Estado, 2.º <i>educación conforme a sus convicciones</i>.</p> <p>El Estado debe reconocer “a los miembros de las <i>minorías</i> nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de <i>establecer y mantener escuelas</i> y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y <i>enseñar su propio idioma</i> [...]”.</p>

*Fuente:* elaboración propia a partir del contenido de los tratados y declaraciones mencionados.

**Cuadro 5.2. Tratados de ámbito europeo.**

Tratado	Preceptos
<p><i>Resolución “Luster” sobre la Libertad de Enseñanza en la Comunidad Europea (Parlamento Europeo 14.03.1984)</i></p>	<p>Todo niño y adolescente tienen derecho a una <i>educación sin discriminaciones</i>.</p> <p>Los <i>padres</i> tienen derecho a <i>decidir la educación y el tipo de enseñanza</i> que haya de darse a sus hijos en el marco de la tradición común del Estado y sus leyes.</p> <p>“La <i>admisión de un niño en una escuela</i> que reciba fondos públicos no puede estar supeditada a la situación económica de los padres, ni al origen social, racial o étnico del niño; los criterios determinantes deben ser sus aptitudes y sus preferencias.”</p> <p>La <i>libertad de educación y de enseñanza</i> incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El derecho a abrir un centro para impartir enseñanza.</li> <li>- El derecho de los padres a elegir entre centros equivalentes uno que les ofrezca la enseñanza deseada, a cuyo fin el Estado deberá prever los centros públicos o privados necesarios.</li> <li>- El Estado no deberá recomendar o privilegiar ningún centro confesional o no confesional.</li> </ul>

Tratado	Preceptos
<p>Resolución "Luster" sobre la Libertad de Enseñanza en la Comunidad Europea (Parlamento Europeo 14.03.1984)</p>	<p>- El respeto a la libertad de conciencia tanto en centros del Estado como en otros vinculados a él por contrato.</p> <p>Los centros creados por la iniciativa privada que se ajusten a la ley para el <i>reconocimiento de títulos</i> confieren los mismos títulos que los centros públicos.</p> <p>"El derecho a la libertad de enseñanza implica la obligación de los Estados miembros de hacer posible el ejercicio práctico de este derecho, incluso en el aspecto económico, y de conceder a los centros las <i>subvenciones públicas</i> necesarias para el ejercicio de su misión, y el cumplimiento de sus obligaciones en condiciones iguales a las que disfrutaban los correspondientes centros públicos, sin discriminación respecto a las entidades titulares, los padres, los alumnos o el personal; sin embargo, esto no impide que se pida a las escuelas creadas por la iniciativa privada una determinada aportación que refleje su propia responsabilidad y tienda a fortalecer su independencia."</p>
<p>Declaración sobre Derechos y Libertades Fundamentales (Parlamento Europeo 12.04.1989)</p>	<p>Toda persona tiene derecho a la <i>libertad de expresión</i> que comprende la de opinión y la de recibir y comunicar información. "El arte, la ciencia y la investigación son libres. Se respetará la libertad académica."</p> <p>"Todos tienen derecho a la educación y a una formación profesional de acuerdo con sus capacidades. La <i>enseñanza será libre</i>. Se asegurará el derecho de los padres a hacer impartir esta educación de acuerdo con sus convicciones religiosas y filosóficas."</p>
<p>Tratado Constitutivo de la Unión Europea (se reproducen las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea -7.02.1992- y el Tratado de Amsterdam -2.10.1997)</p>	<p>La Comunidad tendrá como misión promover "un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la <i>igualdad entre el hombre y la mujer</i>, un crecimiento sostenible, un alto grado de competitividad, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. Para alcanzar estos fines, la acción de la Comunidad implicará, entre otras medidas, una contribución a una <i>enseñanza</i> y a una formación de <i>calidad</i> así como el desarrollo de las culturas de los Estados miembros, una política del medio ambiente y en el ámbito de la cooperación para el desarrollo...". Y en todas sus políticas, "la Comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad" (arts. 2-3).</p>

Tratado	Preceptos
<p><i>Tratado Constitutivo de la Unión Europea (se reproducen las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea -7.02.1992- y el Tratado de Amsterdam -2.10.1997)</i></p>	<p>La acción de la Comunidad se encaminará al desarrollo de la dimensión europea de la enseñanza, a favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, a promover la cooperación entre los centros docentes y el intercambio de información, de experiencias y de estudiantes y profesores, a desarrollar una política de formación profesional que refuerce la emprendida por los Estados miembros. La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros en el <i>respeto a su diversidad nacional y regional</i> poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común (arts. 149-151).</p>
<p><i>Convenio Europeo para la para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Consejo de Europa 4.11.1950)</i></p>	<p><i>Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión</i>, que implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones y de manifestarlas de manera pública o privada por medio del culto, la enseñanza, la práctica y la observancia de ritos. Esta libertad no tiene más restricciones que las previstas en la ley como medidas necesarias para proteger libertades y derechos ajenos, la seguridad pública, el orden, la salud y la moral públicas.</p>
<p><i>Protocolo adicional n.º 1 al anterior Convenio (Consejo de Europa 20.03.1952)</i></p>	<p>“A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado en el ejercicio de sus funciones que asumirá en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y enseñanza, conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas” (art. 2).</p>

*Fuente:* elaboración propia a partir del contenido de los tratados y declaraciones mencionados.

El contenido de los textos internacionales referido a las libertades y derechos en educación quedaría reducido, en un sintético resumen, a los siguientes principios:

- a) Libertad de enseñanza en su doble y clásica dimensión de libertad de expresión docente y de los particulares a crear y dirigir centros de enseñanza.
- b) La libertad de los padres a escoger para sus hijos escuelas distintas a las creadas por las autoridades públicas y a elegir aquella educación acorde con sus convicciones.

- c) La gratuidad de la enseñanza primaria y la progresiva gratuidad de la secundaria y superior.
- d) La igualdad de oportunidades insistente en el derecho a una enseñanza sin discriminaciones en su acceso, en la exposición de los saberes y en el derecho al libre desarrollo de las potencialidades e intereses particulares.
- e) El derecho de todos los miembros de la comunidad educativa a participar en los procesos de toma de decisiones y en las mismas decisiones que afecten a los centros de enseñanza.

Como se puede apreciar, son muchas las implicaciones de los textos internacionales en lo referente a derechos y libertades en materia de educación y de enseñanza, la mayoría de las cuales necesariamente deben quedar fuera de la atención de este capítulo, en el que, en primer lugar, se hará una breve mención a algunas desigualdades y discriminaciones existentes en educación y, en segundo lugar, el análisis se centrará en los interrogantes que plantea la libertad de educación en lo tocante a los derechos de los padres a escoger para sus hijos una educación acorde con sus convicciones y los problemas que suscita el reconocimiento a elegir centro escolar.

### **5.3. Desigualdades y discriminaciones en el derecho a la educación**

Las convenciones internacionales, además de que no suelen expresar de manera explícita los derechos educativos ni las obligaciones de quienes están llamados a protegerlos, son más bien un deseo al que aspirar; ya se advirtió más arriba de su escasa fuerza legal y la consecuente débil vinculación que los Estados firmantes mantienen con esos requerimientos. Esto, y la situación particular de los países, hace que las recomendaciones internacionales no trasciendan a menudo el nivel de las buenas intenciones. Eso explicaría, por ejemplo, que el derecho a la gratuidad que se recoge en tantos textos internacionales, se esté viendo amenazado, como denunció el *Informe mundial sobre la educación. 1993* (Unesco, 1994: 56-58), por las políticas de ajuste económico que a partir de la década de los ochenta están acometiendo la mayoría de los países. Así, hay una tendencia creciente a repartir los costos en educación mediante una doble vía: por un lado, haciendo entrar cada vez en mayor medida a la iniciativa privada en la prestación del servicio educativo y, por otro, incrementando los derechos de matrícula o introduciendo otras modalidades de pago, como el diferido, en el caso de la enseñanza superior, a la finalización de los estudios y al logro del primer empleo que servirá al antiguo escolar para sufragar los gastos de sus estudios en la cuantía fijada previamente. Repare el lector en lo que se dice en *El Libro Verde* del laborismo inglés que lidera Tony Blair:

La inversión del estado en enseñanza debe ir en paralelo con el compromiso de los ciudadanos. Como media, los titulados ganan más y tienen trabajos más seguros que los no titulados. Por lo tanto el Gobierno

cree que ellos también tienen que compartir el coste. Los nuevos sistemas de financiación para la enseñanza superior están basados en el principio de que los costes deben ser sufragados conjuntamente por los contribuyentes y por los que cosechan los mayores frutos económicos del estudio para una titulación [...] Las devoluciones de dinero tras la obtención del título serán gestionadas de forma más justa que en el sistema actual (Fundación Tolerancia y Solidaridad, 1998: 98).

Se va introduciendo la idea de que lo que se obtiene gratuitamente no se valora, un intento que se acomoda bien con épocas de estancamiento del gasto público. Si bien es improbable que los Estados desarrollados abandonen sus políticas de gratuidad –ningún Gobierno querrá ser recordado por no apoyar la igualdad de oportunidades–, no lo es que pretendan hacer partícipes a los usuarios de una parte del coste del servicio que reciben. Esto contradice el espíritu y las recomendaciones de gratuidad total para la enseñanza primaria y progresiva para los restantes niveles educativos que recogen las convenciones internacionales. Del mismo modo, la recesión económica, traducida en menor inversión educativa, contradice esas recomendaciones insistentes en el logro de una mayor calidad de la enseñanza. No es preciso argumentar que las inversiones en educación están en pleno estancamiento. Obsérvense, no obstante, y a modo de ejemplo, estos datos referidos a la evolución del gasto en educación en algunos países de la Unión Europea de los que se dispone de series completas:

**Cuadro 5.3.** *Evolución del gasto en educación –como porcentaje del PIB– en algunos países de la Unión Europea.*

<i>Países</i>	1991	1992	1993	1994
Alemania	5,4	4,9	5,9	5,8
Dinamarca	6,1	6,7	7,2	7,0
España	5,6	5,2	5,3	5,6
Finlandia	6,6	7,9	7,3	6,6
Francia	6,0	5,9	6,1	6,2
Holanda	5,8	5,0	5,0	4,9
Irlanda	5,9	5,7	5,8	5,7
Suecia	6,5	6,8	6,9	6,7

*Fuente:* OCDE. Varios años. El último, publicado en 1997 con datos de 1994.

La igualdad de oportunidades tiene, además, otros indicadores en los que se manifiesta su incumplimiento. Si se repara en la recomendación de los Tratados de

procurar una educación básica y universal para todos, basta con acercarse a un indicador elemental, la escolarización, para comprobar su escaso eco; en el [cuadro 5.4](#) figura la estimación del número (en millones) de jóvenes no escolarizados en el mundo para los años 1995 y 2010:

**Cuadro 5.4.** *Estimaciones de jóvenes (en millones) de ambos sexos no escolarizados (1995 y 2010).*

<i>Años</i>	<i>Varones de 6 a 11 años</i>	<i>Mujeres de 6 a 11 años</i>	<i>Varones de 12 a 17 años</i>	<i>Mujeres de 12 a 17 años</i>
1995	60	85	133	151
2010	66	86	157	167

*Fuente:* elaboración propia a partir de datos de Unesco, 1998: 18.

Como cabe suponer, los países menos adelantados y en transición son los que acumulan mayores índices de desescolarización y otros efectos anexos, como el menor número de docentes, tasas más bajas de crecimiento medio de la escolarización – especialmente en los niveles preprimario y superior–, nivel inferior de educación en la población adulta, etc. En el [cuadro 5.4](#) se recoge otro indicador de desigualdad, la variable sexo, que evidencia la distancia que todavía queda por recorrer para hacer efectivas las recomendaciones al derecho a la educación anteriormente descritas. Según datos de la Unesco (1995: 18-19) la probabilidad de que las niñas se matriculen en la escuela es menor que la de los niños: en el grupo de edad comprendido entre los 6 y los 11 años, correspondiente a la edad propia de la enseñanza primaria, se estima que casi la cuarta parte (24,5%) de las niñas del mundo (85 millones) no están escolarizadas en comparación con la sexta parte aproximadamente (16,4%) de niños del mundo (60 millones) que tampoco asisten a la escuela. Este viejo desequilibrio se refleja también en la tasa de alfabetización de las mujeres del mundo (71,2%), que es considerablemente inferior a la de los hombres (83,6%). En efecto, aunque las tasas de alfabetización están aumentando en todas las regiones del mundo y las diferencias entre sexos están disminuyendo, todavía hay países donde las tasas globales de alfabetización mejoran, pero no así las referidas a las mujeres, o regiones –Estados árabes, Asia meridional, África subsahariana– en las que las mujeres forman la mayoría analfabeta. Si la mirada se vuelve al caso español, la variable sexo tiene, por una parte, un efecto residual en tanto que arrastra las secuelas de viejas discriminaciones (Ministerio de Asuntos Sociales, 1994: 21-38), visibles especialmente en las tasas de analfabetismo que, con ser pequeñas, son mayores en las mujeres que en los hombres: de cada 100 analfabetos en 1995, 70 son mujeres, con una tasa total estimada del 3,9 % para las mujeres y del 1,8% para los hombres (Unesco, 1998: 127); pero, por otra parte, esta variable presenta innegables

objetivos a alcanzar en educación, sobre todo en el acceso a determinados estudios y profesiones de tipo técnico y profesional de mayor prestigio social y susceptibles de mayor retribución económica, y en la docencia universitaria, donde su presencia es del 30% mientras que en los niveles infantil y primario es mucho mayor. En su *Informe nacional de educación de 1996* el Ministerio de Educación y Cultura (1996: 11) resumía así la situación: "tanto el número de mujeres con estudios primarios, sin estudios, analfabetas o con estudios universitarios de primer ciclo es superior al de varones, superando éstos en el resto de los niveles". Las discriminaciones escolares por razón de sexo tienen otro calado además de lo que sugieren las cifras, que ofrecen una visión externa de las escuelas. La "internalidad" escolar, cada vez mejor conocida, refleja la existencia soterrada de discriminaciones que incumplen los mandatos internacionales. Las escuelas ofrecen una educación igual, pero los escolares van a ellas con estereotipos que la vida interna escolar a menudo acrecienta. Naturalmente, esta situación es más notoria en países menos adelantados y en aquellos donde la "cultura rural" apenas ha sufrido la contaminación de la "cultura urbana", predominando, en consecuencia, los antiguos papeles adscritos tradicionalmente a uno y otro sexo. La desigualdad de acceso escolar en función del sexo es más que una desigualdad en lugares con tradiciones religiosas muy acentuadas y con matices fundamentalistas, como es el caso de las comunidades musulmanas donde los "roles" están muy delimitados y, consecuentemente, las escuelas separadas para uno y otro sexo. Pero, sin necesidad de acudir a casos extremos, y a pesar de las políticas de no discriminación emprendidas y en buena parte logradas, en los países desarrollados se dan entre el profesorado actitudes no conscientes de trato diferente para con los alumnos de uno y otro sexo. Es la modificación de estas actitudes lo más difícil de cambiar y, al tiempo, lo más necesitado de modificación, un logro en el que tiene mucho que ver la formación inicial de los docentes, pero también la actitud de los empleadores, que pueden colaborar con las instituciones escolares en la eliminación de los estereotipos laborales sexistas haciéndolos desaparecer de sus propias empresas y de sus prácticas salariales. Por si estas dificultades no fueran suficientes, recientes investigaciones señalan otras fuentes de discriminación escolar por razón del sexo ante las que las políticas educativas y sus agentes deben prestar la debida atención: el lenguaje sexista que los libros de texto y escolares contienen y que siguen transmitiendo los diferentes "roles" sexistas. La existencia del sexismo en la expresión oral o escrita como elemento de discriminación sexual llevó al Comité de Ministros del Consejo de Europa a adoptar en 1990 la Recomendación N.º R (90) 4, sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje.

A la discriminación por razón del sexo se puede añadir la desigualdad que tiene su origen en la raza y la etnia. El derecho a la educación (véase lo dicho en las declaraciones internacionales, cuadros 5.1 y 5.2) puede verse limitado entre esta población por factores como éstos (Rex, 1979: 123-125): a) La educación entendida como socialización de la cultura dominante, de aquellos valores que el escolar necesita para sentirse miembro de esa sociedad, puede atentar contra la cultura minoritaria de las etnias o razas que, en este tiempo de grandes migraciones, corren el riesgo de verse reducidas o desatendidas

cuando no desprestigiadas. *b)* Si la educación se ejerce como función reproductora del poder, tenderá a formar la élite directora de la sociedad de la que quedarán excluidas las minorías, pues aquella élite, para ser tal, deberá interiorizar los patrones dominantes que identifican esa sociedad, cosa que hacen y pueden hacer mejor los hijos de la mayoría social. *c)* A pesar de lo anterior –que nunca se explicita de ese modo– una política puede declarar y fijarse como uno de sus objetivos la *integración* social, cultural y política de sus escolares, pero, si no pone una voluntad real, es decir, si no le acompañan medidas de control sobre ese valor innegociable, la discriminación racial o étnica puede abrirse camino, por ejemplo, con políticas fomentadoras de la libre elección de centro educativo sin regulación ninguna. A esto se aludirá más tarde. Ahora cabe decir, primero, que la educación separada o segregada, en sí misma lleva la desigualdad, y, segundo, que la adscripción a plazas escolares en función de la residencia familiar, comporta a menudo la segregación dado que la población tiende a agruparse según sus posibilidades económicas y afinidades sociales.

La segregación a veces no es más que un paso que sigue a la pérdida de la cultura autóctona, a ese proceso de desculturación a la que el diferente –por raza, etnia o por necesidades de emigración– se ve sometido al no poder conservar su modelo cultural originario. Los conflictos que provoca la pérdida de la cultura autóctona y el tener que adoptar la de acogida, aunque sólo sea de modo aparente, produce en el escolar situaciones de fracaso escolar que atentan contra el mandato de una educación sin discriminaciones y contra la igualdad de oportunidades. Porque, en efecto, quien pierde su cultura originaria, o la siente devaluada –porque prepondera la dominante– en su nuevo entorno de acogida, se sitúa en un estado de anomia, de pérdida de referentes coherentes que puedan guiar su conducta. Está suficientemente demostrado que el fracaso escolar es mayor en hijos de emigrantes y no sólo por razones de lengua, sino también por el desarraigo y conciencia de desigualdad que padecen; no es la confrontación de cultura lo que traumatiza al escolar inmigrado, sino "la desvalorización de una cultura y de sus símbolos en provecho de otras" (Vasquez, 1979: 142).

Pero no siempre es posible presentar la cuestión en los términos precedentes, porque a veces los derechos recogidos en los convenios internacionales tienen una aplicación muy difícil en los Estados miembros cuya legislación no se acopla bien a las exigencias de esos tratados, lo que plantea problemas tanto a la población inmigrada como a la Administración de acogida. Esto sucede sobre todo cuando colisionan la cultura y las creencias de las minorías con preceptos legales de la cultura mayoritaria o de acogida. Un ejemplo de esto es el caso del *chador* en Francia; el *chador* es el velo que cubre la cabeza de las mujeres musulmanas de acuerdo con su cultura y su religión y, por tanto, un símbolo con el que algunas muchachas musulmanas asistían a su centro escolar; al ser una manifestación religiosa, su exhibición en un centro educativo contraviene la Constitución francesa, que prohíbe toda manifestación confesional en las escuelas. Claro que este caso, entre otros muchos posibles (como la negativa de un padre, basada en convicciones religiosas, a que sus hijas asistieran a clase de educación física y de música), plantea problemas que exceden a la valorización o desvalorización de la cultura

minoritaria y a las repercusiones que puede tener en el escolar que se ve obligado a prescindir de alguno de sus símbolos culturales o que sabe que esos símbolos plantean situaciones de rechazo, porque en la situación creada también se pone en discusión la prevalencia de la libertad de conciencia del escolar frente al cumplimiento de una norma de convivencia como, en este caso, la Constitución francesa.

La igualdad de oportunidades encuentra otro obstáculo en la disparidad de acceso a la información. En el [capítulo segundo](#) se argumentó a favor de la conveniencia de que el alumno llegara a las instituciones escolares con un bagaje de conocimientos y de informaciones necesario para poder participar en su propio proceso de aprendizaje y construirse un conocimiento propio; se dijo, además, que quien llega al aula con información no depende tanto de quien en el centro escolar dispone de ella, el profesor. Pues bien, el acceso a la información es muy desigual. La Unesco suele trabajar con algunos indicadores de la educación que proporcionan una visión de esta desigualdad en el mundo, como son el número –por cada mil habitantes– de volúmenes en las bibliotecas públicas, de ejemplares de periódicos, de receptores de radio y televisión y de líneas telefónicas; naturalmente, en estos indicadores la peor parte corresponde a los países y regiones menos adelantados.

Dos tipos más de causas promotoras de desigualdad cabe siquiera señalar aquí: la desigualdad de origen social que tiene reconocidos efectos en los procesos educativos, y las desigualdades educativas territoriales derivadas de los procesos de descentralización política, algo ya establecido desde hace años: Griffin (1981: 225) señaló que el poder local o administrado localmente puede ser más elitista y despiadado con los débiles que el poder administrado desde el centro. Esta advertencia puede tener para algunos especial significación en el caso de España. Que el fracaso escolar después de la educación obligatoria se nutre sobre todo de escolares procedentes de grupos sociales deprimidos, es algo sobradamente denunciado, como descrito ha sido también el hecho de que la matrícula de los estudios de bachillerato y universitarios, es decir, estudios post-obligatorios, esté compuesta casi en sus tres cuartas partes por alumnos de familias acomodadas. Martínez, Mora y Vila (1993) han encontrado una alta correlación entre educación y diferencia regional, con hallazgos tales como éstos: que la tasa de titulados de Formación Profesional de segundo grado es del 7,3% en Euzkadi y del 1,3% en Extremadura, que la tasa de licenciados universitarios es del 7,6% en Madrid y del 2,1 % en Castilla-La Mancha, que la *ratio* profesor-alumno es considerablemente favorable a Cataluña o Euzkadi en comparación con Andalucía o Canarias, etc. Javier Doz (1996: 26) tiene al respecto una clara interpretación: "medidas en términos de resultados de los procesos educativos, si las desigualdades educativas siguen siendo altas en España, su expresión interregional es extraordinariamente elevada, sin duda de las más altas que existen en Europa; y el gran incremento de los niveles educativos de la población española en las dos últimas décadas no ha disminuido, incluso las puede haber aumentado ligeramente". Naturalmente, los defensores del Estado social y del bienestar – como Doz– entienden que desde políticas educativas social-demócratas, promotoras de la comprensividad en educación, de la atención a la diversidad como tratamiento

compensador de los desfavorecidos, de una redistribución más compensadora de los recursos también para las regiones más empobrecidas, es posible paliar las desigualdades que genera una política liberal-conservadora, acorde con los perfiles con que se describe en estas páginas.

#### **5.4. La libertad paterna de elegir educación**

Este capítulo no analiza otros aspectos fundamentales de la libertad de educación, entre ellos la libertad de conciencia de alumnos y educadores que otorga a los primeros el derecho a recibir educación sin coacción, y a los segundos a investigar, exponer, transmitir y enseñar el saber científico. Estas libertades, que amparan la conciencia de unos y otros, a pesar de que su contenido no está claramente explicitado en los tratados internacionales, no ha dado lugar a controversias de interés ni a una casuística legal importante, quizás porque son temas mejor delimitados a nivel nacional que no han precisado de aclaración, salvo algún caso, de los tribunales internacionales. No se puede decir lo mismo de la problemática que suscita la libertad de los padres o tutores a elegir educación para sus hijos o pupilos cuando aquéllos se plantean escoger para éstos una educación con arreglo a sus convicciones y cuando optan por elegir centro educativo, una cuestión que ocupará el núcleo del siguiente epígrafe.

Una rápida ojeada a los cuadros 5.1 y 5.2 facilitará al lector aperebirse de que ya en la primera declaración recogida –la de los Derechos Humanos de 1948– se hace a los padres detentadores del derecho preferente a escoger qué tipo de educación se ha de dar a sus hijos; el lugar de los padres en ese proceso quedaba singularmente reconocido. Pero la vuelta al tema en las sucesivas declaraciones y tratados muestra, al menos, dos cosas: que el contenido de esa declaración no era suficiente en la práctica y que la realidad iba señalando nuevos contenidos que integrar o que poner al lado de ese principio universal. Y así, se puede ver cómo los sucesivos textos internacionales van abordando otros aspectos que, aunque enriquecen ese principio, le dotan al mismo tiempo de mayor complejidad: el derecho a elegir centro escolar y el derecho, tal vez previo a éste para hacerlo posible, de los particulares, bien como personas físicas, o como personas jurídicas, a título individual o como instituciones, a crear centros docentes con una filosofía, ideario, carácter o estilo propios.

Más arriba se decía que el texto básico de protección del derecho a la educación en el marco del Consejo de Europa es el convenio europeo de Derechos Humanos (véase el cuadro 5.2) y sus ocho protocolos adiciones (algunos de los cuales no han sido aún suscritos por España, por lo que no es vinculante todo el contenido del convenio al caso español). Al contemplar este convenio remedios procesales, ha dado lugar a que el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos haya tenido la oportunidad de regular el alcance y el contenido del derecho paterno a la educación a través de varias sentencias, pero en especial de tres que recayeron en otros tantos casos sobre los que el Tribunal se hubo de pronunciar. Rodríguez Coarasa (1998: 136-145) y Sánchez Ferriz y Jimena

(1995: 145-156), entre otros, examinan la jurisprudencia del Tribunal Europeo respecto al derecho educativo paterno en unos términos generales que aquí se resumen, y además, muy sucintamente.

1. El caso Campbell y Cosans contra el Reino Unido (sentencia del 25.02.1982), por la utilización de castigos corporales como método disciplinario en las escuelas públicas escocesas a las que asisten los hijos de las señoras Campbell y Cosans, las cuales entienden que se vulnera el derecho de los padres a elegir para sus hijos una educación conforme a sus convicciones filosóficas; el Tribunal Europeo falla a favor de las demandantes por entender que esas medidas disciplinarias atentan contra el derecho de los padres a elegir la educación y la enseñanza acorde con sus *convicciones*. Pero el Tribunal, no sólo sitúa el significado del concepto "convicciones" más próximo al ámbito de las "creencias" que al de la opinión o las ideas, sino que establece para ellas algunos límites (Rodríguez Coarasa, 1998: 139-142): que su respeto se predica en el caso de una sociedad democrática a la que es substancial el pluralismo de creencias o convicciones; que las convicciones no han de ser incompatibles con la dignidad humana, y que esas convicciones y el derecho educativo paterno, no pueden estar nunca por encima del derecho a la educación de los hijos.
2. El caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica (sentencia del 23.07.1968). Padres de familia belgas de habla francófona llevan al Tribunal Europeo de Derechos Humanos la legislación belga sobre régimen lingüístico por discriminación al entender que no les permite dar una enseñanza en lengua francesa a sus hijos residentes en zona flamenca. La sentencia reconoce la violación del derecho a la igualdad (Sánchez Ferriz y Jimena (1995: 151), pero "afirma que el derecho a la educación no implica el respeto a las preferencias lingüísticas de los padres en el plano de la enseñanza y que sólo habría discriminación si una diferencia de trato no tuviera justificación objetiva o razonable" (Rodríguez Coarasa, 1998: 144-145); y es que el artículo 2 del protocolo n.º 1 del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (ver [cuadro 5.2](#)) garantiza el derecho a servirse de los medios disponibles en un momento dado, pero no obliga a los Estados a ampliar esos medios, a reorganizarlos o a establecer una financiación diferente para hacer factible ese derecho (Jover, 1988: 288-289).
3. El caso Kjeldsen, Busk Madsen y Petersen contra Dinamarca (sentencia del 07.12.1976), recogía la denuncia de varios padres contra la inclusión de la educación sexual en el currículum de las escuelas públicas danesas por entenderla contraria a sus convicciones. El Tribunal desestimó el recurso por entender que el gobierno danés no pretendía el adoctrinamiento, sino que se limitaba a informar de manera crítica, objetiva y pluralista; de no ser así

habría conculcación del derecho educativo paterno. En este caso, como en los otros dos, destaca el deseo del Tribunal de proteger la libertad ideológica de los escolares y el derecho paterno frente al adoctrinamiento del Estado.

Con estos tres casos se pone de manifiesto la dificultad que encierra el contenido del derecho educativo paterno, una complejidad que se incrementa de modo considerable en lo relativo al derecho de elegir educación en la doble vertiente de la obligatoriedad escolar y la de elección de centro educativo. Como ya se abordó el tema de la obligatoriedad en el capítulo dedicado a las relaciones entre el Estado y la educación, aquí sólo será recordado para ubicarlo en otro contexto muy relacionado con él, el derecho educativo paterno. Estas sentencias nos ponen de nuevo sobre aviso respecto al tema siguiente: ¿qué sucede cuando los padres, por convicción moral o filosófica, creen que ellos educarían mejor a sus hijos en su propio domicilio o por medios educativos no formales? El profesor Ibáñez-Martín (1994: 55) plantea el tema en estos términos: "El derecho a la educación lo tienen los miembros de la joven generación y para protegerlo se establece la obligatoriedad de la enseñanza. Ahora bien, ¿significa esta medida que deba obligarse a todos, necesariamente, a que frecuenten las instituciones educativas formales?". El tema no es fácil, sobre todo si se comprueba que la opción paterna por "la educación en casa" (*home schooling*) no sólo es respetuosa con el derecho prevalente de sus hijos a la educación, sino que vela por la mejor educación posible para ellos.

Tradicionalmente el tema se planteaba como una oposición entre el derecho del Estado a la educación de los ciudadanos y el derecho de los padres a la formación de sus hijos; en aquél unos veían conductas estatistas y monopolistas y en el derecho paterno no faltaban quienes situaban a la Iglesia detrás de esas pretensiones. Incluso, todavía se discute si de lo que se trata es de la capacidad o incapacidad, de la responsabilidad o irresponsabilidad de los padres en este tema; West (1994: 10-11) llega a aducir que "en años recientes ningún país ha llevado a cabo un experimento para ver qué sucedería tras la derogación de las leyes sobre educación obligatoria, [por lo que] es difícil encontrar pruebas sobre la "irresponsabilidad de los padres". A pesar de posturas como ésta, las posiciones al respecto de los tratados internacionales y la creciente instalación de regímenes democráticos y plurales hacen que el tema sea conducido a otro terreno de discusión: si educar es dar a conocer (socializar) un tipo dominante de cultura y de poder, ¿es legítima en una sociedad plural y libre la obligación escolar?; ¿hasta qué punto la obligatoriedad escolar no es una intromisión del Estado en la vida privada de los ciudadanos e impone una limitación al libre ejercicio de elegir educación? Acerquese el lector al capítulo dedicado al Estado para ver las razones de quienes defienden la obligatoriedad como una de sus funciones al servicio de una cultura política común, en favor de una cierta homogeneidad social, en provecho de la eficiencia económica y de la creación de un entorno moral favorable al desarrollo individual y social (Silveira, 1996: 67-74). Aquí sólo se aludirá al movimiento de la *home schooling* su relación con el derecho educativo paterno.

La educación en casa (*home schooling*), ese movimiento que preconiza la enseñanza

en el hogar, es minoritario aún, pero va tomando cuerpo en países como Australia, Francia, Canadá, Reino Unido –donde crece a la sombra del grupo Education Otherwise (educación de otra manera)– y Estados Unidos –donde más de un millón de niños y adolescentes están siendo educados por sus padres o por grupos de ellos que se asocian en esta tarea. En España hay "objetores escolares", pero son pocos y sin una organización que los agrupe. Si unos países permiten este movimiento, otros, como Alemania, lo sitúan fuera de la ley; en España, el Código Civil permite retirar la patria potestad a los padres que no cumplan con el derecho de sus hijos a la educación, pero no es ése el caso de quienes optan por educarlos en casa, con los que la Administración se muestra tolerante, a diferencia del sistema judicial que siempre ha fallado en contra de los padres que, por este motivo, se han visto en la necesidad de pasar por los tribunales de justicia. Mayte Guillén (1996: 68) –a quien sigue básicamente esta introducción– recoge las reservas de algunos jueces a retirar la patria potestad porque, como señalaba en su sentencia condenatoria un juez de Almería, hay dudas de que "exista responsabilidad penal ante un caso de este tipo, ya que los padres no hacen dejadez de sus obligaciones con los hijos, sino todo lo contrario, velan por ellos al plantearse cuál es el método educativo que más le conviene".

Los partidarios de la educación en casa no sólo tienen precedentes afamados que apoyan sus argumentos –los desescolarizadores, en general, y, en particular, John Holt, escribieron sobre el fracaso de la escuela (1987)–, sino razones, para ellos fundadas, de su "insumisión escolar": los problemas educativos que se producen en el sistema escolar formal son muchos y graves: indisciplina, violencia, depresiones infantiles, desorientación en el aprendizaje, fracaso escolar, falta de motivación, masificación escolar, no educa la personalidad del alumno, forma personas conformistas... Otros señalan inconvenientes que aluden a dimensiones de distinto calado: el cuestionamiento de la institución escolar, el desacuerdo sobre sus funciones (sistema de enseñanza "bancario", papel de custodia y regulador socioeconómico que retarda la entrada en el mundo del trabajo...), la seguridad de que no hace personas felices y de que se rige por la competitividad, el hecho antinatural de educar a los hijos en una institución artificial separada del entorno social y familiar... Es palmaria la colisión entre el derecho y la obligación del Estado a educar a los ciudadanos y el derecho paterno a educar a sus hijos. Por encima de uno y de otro está el derecho de las generaciones jóvenes a recibir la mejor educación posible, ésa que les ayude a ser personas en armonía consigo mismas e integradas en la sociedad. Sin duda, el logro de esa meta requiere un consenso de toda la sociedad respecto a los fines de la educación y sus instrumentos. Si no se produce, ya lo dicen los tratados internacionales: el derecho de los padres es preferente. Pero, además, en este momento es necesario traer a colación dos elementos que abogan por una reconsideración de estos fines y de los medios para hacerlos posibles: por una parte, el concepto expansivo de educación que hace veinte años defendía Bogdan Suchodolski (1979: 41) cuando pedía que la formación de las personas para la sociedad, para la profesión, para participar en la vida pública, se complete con una instrucción para sí mismas, para su propio desarrollo, para su perfeccionamiento moral, una educación que dé respuesta al tener y al ser, razón

por la cual el derecho a la educación quizás tenga que describirse con más generosidad y contemplar esta doble dimensión formativa que hoy difícilmente es posible adquirir en la escolaridad obligatoria; y, por otra parte, los nuevos escenarios y variados sistemas que permiten atender a las necesidades de aprendizaje y de instrucción por medio, sobre todo, de ese "tercer cauce" que proporcionan los sistemas multimedia y que para muchos hace que la obligatoriedad escolar tal como hoy está concebida sea algo menos que un principio obsoleto. En definitiva, fines educativos sociales y personalistas (como opuestos a des-personalizados) y cauces nuevos a través de los cuales proveerse de instrucción, son elementos que están exigiendo un replanteamiento tanto del derecho a la educación como de la obligación escolar, porque es ya más que un tópico afirmar que lo que se aprende en la institución escolar es sólo una parte –y pequeña– del aprendizaje global. De hecho, este "tercer cauce" (además de los tradicionales formal y no formal) está siendo considerado, como se verá después, entre las opciones de la libre elección de educación. Pero antes de llegar ahí, es necesario abordar las dimensiones tradicionales del derecho paterno a elegir centro escolar para sus hijos.

### **5.5. La libertad de elegir centro docente**

Los tratados internacionales consagran el derecho a crear y dirigir centros docentes, un derecho que para Gómez Llorente y Mayoral Cortés (1981: 27-39) se ejerce con arreglo a la libre empresa (el empresario privado administra un centro escolar según las reglas del mercado que le proporcionan poder laboral y poder ideológico) y con arreglo al libre mercado (según el cual el padre, que tiene la libertad de elegir centro, actúa como consumidor de un servicio, el educativo en este caso; el padre puede actuar como "libre" consumidor eligiendo centro y pudiendo abandonarlo si no le gusta, acabando así sus derechos de cliente, consumidor de un producto pre-manufacturado, sin que tenga derecho alguno a discutir la fórmula de ese producto). A la vista de esta interpretación, los derechos que las declaraciones internacionales atribuyen a los padres en lo referente a escoger el tipo de educación que deseen para sus hijos puede ser un serio problema que está generando un interesante debate público.

En páginas anteriores se ha aludido al ajuste que las nuevas realidades políticas y económicas están obligando a acometer a la mayoría de los países y que, como se sabe, afecta directamente a la educación. Las Administraciones Públicas, con el fin de aligerar la presión sobre sus presupuestos, ven de modo favorable la intervención de la iniciativa privada en la prestación de servicios sociales y de la educación como uno de ellos. No sólo esto, determinadas políticas descentralizadoras, necesitadas de aliviar la rigidez de la administración educativa y deseosas de prestar un mejor servicio a la población y a sus exigencias de diversidad, se acompañan de políticas de corte neoliberal incentivadoras de la elección de servicios pensados para clientes. Quizás por eso, en algunos países las políticas de libre elección se han centrado en la libertad de los padres a escoger establecimiento educativo para sus hijos. En su *Informe mundial sobre la educación de*

1993, ya señaló la Unesco (1993: 60-67) que el problema de la libre elección de centro no estaba tanto en la tradicional elección entre centros públicos y privados a la que hacen referencia los tratados internacionales, sino entre los mismos centros financiados con fondos públicos, lo que afecta al derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades. Ésta depende de la educación recibida, la cual está a menudo en función del centro escolar; pero el derecho a elegir centro puede convertirse en una pretensión imposible porque la capacidad de elección a menudo no es tal, ya que en la práctica los padres están obligados a llevar a sus hijos al centro escolar que le corresponda por cercanía al domicilio familiar (zonificación) con independencia de que este centro proporcione o no una enseñanza aceptable. Y es sobradamente conocido que hay centros conflictivos por su ubicación en extrarradios y zonas marginadas o por su población escolar con problemas o necesidades educativas especiales, etc., en los que no es previsible una relación enseñanza-aprendizaje óptima. La desigualdad se hace visible cuando, por criterios de zonificación, a escasos kilómetros otros niños sí pueden disfrutar de mejores condiciones de aprendizaje y, potencialmente, de mayores posibilidades de éxito escolar y consiguientes expectativas de logro laboral... Pues bien, en medio de esta problemática descrita por la Unesco (1993: 60-61) se plantea la pregunta de cómo hacer posible la igualdad y el derecho a elegir educación. Mayor oferta de establecimientos que elegir, la controvertida alternativa de los "bonos" o "cheques" escolares, la asignación de recursos públicos a centros privados mediante un sistema de compensaciones o conciertos, la elección de otros sistemas de aprendizaje extraescolares, son algunas de las soluciones que presenta el citado informe de la Unesco. Alguna consideración cabe hacer sobre estas alternativas antes de comentar extensamente los aspectos nucleares del debate de la libre elección de centro escolar.

La posibilidad de ofertar más centros entre los que poder elegir es hoy casi inviable dado el coste del suelo que más bien apunta en la dirección contraria, es decir, a construir grandes edificios escolares para aprovechar el elevado coste del solar edificable y disponer de recursos pedagógicos que un centro pequeño difícilmente puede mantener; además, la recesión demográfica no parece apoyar la mayor oferta del número de centros, sino que tiende hacia su reducción cerrando aulas o concentrando a los escolares de varias localidades en centros más o menos equidistantes. Curiosamente, el llamado informe Termes (1996: 458-460) cree que los tiempos de decrecimiento de la población escolar son buenos para mejorar la calidad de la enseñanza por la vía de la elección de centro siempre que sean utilizados para favorecer la movilidad de los alumnos entre escuelas privadas o públicas; es decir, ante la amenaza de pocos alumnos, los centros tendrán que diversificar su oferta y adaptarse para atender todas las demandas, incluso las de aquellos alumnos con necesidades educativas especiales. Claro que, como la docencia compensatoria es más gravosa porque requiere una inversión mayor, su coste debería ser entregado a las familias (mediante un cheque o bono canjeable por educación en el centro escolar elegido) "para que elijan escuela, porque sólo así se harán más responsables padres e hijos". El informe Termes parece que limita el "bono educativo" a casos especiales, situándose en la línea de quienes no ven acertado el "bono ilimitado" y

no reglamentado por las "consecuencias radicales" que acarrea (Blaug, 1983: 41 y West, 1994: 17-18), y sí más idóneo un "bono limitado" a situaciones de desigualdad social o escolar. Aunque las primeras propuestas del sistema de vales o bonos escolares (*vouchers*) datan de finales del siglo XIX, lo relanzó en la década de los sesenta el influyente economista y premio Nobel Milton Friedman (1963). Milton y Rose Friedman plantean el tema con esta situación didáctica (Friedman, 1992: 224-225):

Un modo sencillo y eficaz de garantizar a los padres una mayor libertad de elección, conservando a la vez las actuales fuentes de financiación, es un proyecto a base de vales. Supongamos que su hijo asiste a una escuela pública primaria o secundaria. Esto cuesta al contribuyente, a usted y a mí, en promedio para todo el país, unos 2000 dólares anuales en 1978 por niño matriculado. Si saca usted a su hijo de la escuela pública y lo manda a una escuela privada, evita usted a los contribuyentes el pago de unos 2000 dólares anuales; pero usted no se beneficiará de ese ahorro a no ser que hagan lo mismo todos los contribuyentes, en cuyo caso le supondrá el ahorro de unos pocos centavos en el pago de sus impuestos. Tiene usted que pagar la enseñanza privada además de los impuestos: es un fuerte incentivo para seguir mandando a su hijo a una escuela pública.

Ahora bien, supongamos que el gobierno le dice: "Si nos libra usted de la carga de educar a su hijo, se le dará un vale, un trozo de papel amortizable por una suma fijada de dinero siempre que ésta se destine al pago de la educación de su hijo en una escuela autorizada". La suma de dinero puede ser de 2000 dólares o inferior, digamos que de 1500 o 1000 dólares, a fin de compartir el ahorro con los demás contribuyentes. Pero sea la cantidad mayor o menor, por lo menos modificará en parte la carga financiera que limita la libre elección de los padres [...] A los padres se les puede y se les tiene que autorizar el uso de los vales no sólo en escuelas privadas, sino también en otros centros públicos; y no sólo en las de su propio distrito, ciudad o estado, sino en cualquiera que esté dispuesto a aceptar a su hijo. Esto dará a los padres una oportunidad mayor de elegir, y al mismo tiempo exigirá a las escuelas públicas que se autofinancien cobrando la enseñanza [...] Las escuelas públicas tendrán que competir tanto con las demás escuelas públicas como con las privadas.

A partir de estas premisas, la discusión se centró en las ventajas y desventajas que para la libertad y la igualdad respectivamente tendría el sistema de bonos escolares que en ningún país se ha generalizado y que sólo se experimenta en casos y situaciones concretas, de las que no se excluye ningún grado de la enseñanza formal ni tampoco situaciones educativas no formales. Pero, como argumentaban los Friedman, el sistema de cheques escolares es un medio llamado sobre todo a facilitar la libertad de elegir, y aquí es donde se deben situar las reflexiones que siguen.

Aunque a continuación se ofrecerán algunos argumentos más, el fundamental en el que se asienta la libre elección escolar estriba en afirmar que la libre competencia entre proveedores de bienes y servicios les obliga a ofertar el mejor "producto" o servicio posible, lo que beneficia a los consumidores a los que, además, distingue con el respeto que merecen como personas capaces de elegir por sí mismas. A pesar de estas razones, Herbert Gintis (1996: 679-681) está convencido de que "sería un error plantearse una política nacional de libertad de elección escolar exclusivamente sometida a un sistema de mercado basado en un liberalismo a ultranza", por lo que defiende una versión de libertad de elección escolar que deja a los poderes públicos un margen suficiente de actuación que le permita ejercer un papel regulador y compensador de las desigualdades, además

de que "la financiación pública de la educación resulta relativamente eficaz". Por otra parte, Gintis se pregunta oportunamente quién es el beneficiario último de la educación, porque según la respuesta se rechazará o no la elección escolar: ¿la sociedad, los padres, aquellos alumnos cuyos padres no son los más cualificados representantes de sus intereses? Aceptando que los beneficiarios de la elección escolar sean los estudiantes, Gintis defiende un modelo de elección que convendría tener en cuenta por las exigencias que contiene: 1. los padres eligen las escuelas; 2. todo individuo o grupo (privado o público) tiene derecho a competir en la creación de escuelas y en la captación de alumnos; 3. las escuelas reconocidas son financiadas con fondos públicos según una tasa anual que obedecería a criterios determinados tales como las necesidades especiales de aprendizaje, el nivel de estudios, el índice de los precios, etc.; 4. los centros que opten por la completa subvención pública no podrán recabar ninguna contribución adicional de los padres; 5. los centros que reciban dinero público estarán obligados al cumplimiento de criterios mínimos de calidad (instalaciones, currículum, profesorado, modo de selección de los alumnos...), y 6. deben realizarse evaluaciones cuantitativas de los resultados obtenidos por estos centros y hacerse públicos para orientar la elección de los padres.

Pero el modelo de Gintis no es el que propugna el neoliberalismo extremo, que necesita un análisis más detenido que se hace a continuación siguiendo a Fernández Soria (1996).

Ante las dificultades por las que atraviesa la educación en numerosos países, se ha planteado el tema de los padres como *salvadores* de la formación de sus hijos (*parent as savior*) que los presenta en casi irreconciliable enfrentamiento con los profesionales, sean éstos profesores o el propio *establishment* educativo, de cuyo trabajo se desconfía y a quienes se culpa de la mala calidad de las escuelas; la concepción de los *parent as savior* la defienden, por un lado, los partidarios de una educación en casa (*home schooling*) que la consideran más exitosa que la educación institucional, como se acaba de decir, y, por otro, quienes apoyan la facultad de opción o elección de escuela (E.C.L., 1993: 677-678), que ha dado lugar a una corriente de opinión según la cual los padres pueden mejorar la calidad de los centros de enseñanza con el simple ejercicio de su libertad de opción (OCDE, 1994: 136). Con el fin de contextualizar sus implicaciones educativas conviene establecer las bases sobre las que se fundamenta la libertad de elección en educación desde la perspectiva neoliberal.

Razones políticas, económicas y sociales surgidas al principio de la década de los ochenta, sirven a sus partidarios para justificar la libre elección de centro. Primero, se culpó a la educación de las desastrosas economías de los Estados; después, se la responsabilizó de las lacras que padecen las sociedades desarrolladas; y, así, el desempleo, la pobreza, la beneficencia, el déficit de la Seguridad Social, la inflación, la violencia, la drogadicción, la ausencia de valores tradicionales, el declive de instituciones como la Iglesia, la Familia o el Estado, etc., serían resultado en gran medida de políticas educativas inadecuadas en las que, como consecuencia, los padres no se sentirían dispuestos a perder su tiempo ni sus ahorros; en fin, "se responsabilizaba a la educación de todos los males que padecía la sociedad" (Hause, 1995: 1:117-118). Recuérdese –

como se apuntó en el capítulo tercero— que el discurso de las reformas basadas en la libertad de elección en educación conectan sus anhelos por un sistema político fuerte, capaz de recuperar los valores tradicionales de autoridad, de comunitarismo "nacional-popular", de sentimiento histórico común, etc. (Pinedo, 1986: 36-49), con las doctrinas liberales del *laissez faire*, contradicción que para Roger Dale no sólo no existía, sino que liberalismo y conservadurismo actuaban de mutuo complemento: éste ofrecía el control social necesario para someter la disconformidad social que el liberalismo económico provocaría.

Actitudes neoliberales y neoconservadoras parecen estar, en efecto, detrás de aquellas críticas, en las que ven el fundamento para la implantación de la libertad de elección en educación. Concretando lo dicho en el [capítulo 3](#), esta libertad se justifica en filosofías liberales que se oponen a los monopolios —incluido, claro está, el educativo—, en la creencia de que la comprensividad y la igualdad en educación nunca fueron posibles y en la convicción de que los establecimientos educativos asumirían mayores responsabilidades para el logro de una enseñanza de calidad si perdieran la "clientela cautiva" que les viene asignada por criterios gubernamentales de sectorización o zonificación y tuvieran que ganársela por razones de eficiencia y eficacia (López Rupérez, 1995: 6-10); apoyaría también esta idea el reconocimiento del derecho ciudadano —y, por tanto, sin limitaciones de ningún tipo, incluidas las económicas, como lo ordenan las convenciones internacionales y sobre derechos humanos— a que los padres elijan para sus hijos la educación más adecuada a sus convicciones, así como el centro escolar donde aquélla hubiera de tener lugar; la desconfianza hacia la gestión estatal y sus soluciones escasamente estimuladoras de la calidad y buen funcionamiento de los servicios públicos, es también un argumento esencial para quienes defienden los mecanismos de mercado; por último, aunque se pueden aducir más argumentos, apoya la corriente de la libre elección el surgimiento del "individualismo" como sustituto, al parecer, del "colectivismo". Si bien forma parte de la tradicional ideología liberal, el individualismo adquiere razón de ser en estos tiempos de crisis de los Estados que se ven agobiados por el gigantismo de su Administración, por la generación de macroestructuras (una de las cuales es el sistema educativo), por la hiperdimensión de la burocracia, lo que desemboca en la ineficacia de lo estatal (Mur Montero, 1993: 46 y Pedró, 1993: 67) y en una mayor lejanía del Estado respecto al ciudadano; la crisis de legitimidad en la que han caído los gobiernos y, consecuentemente, la crisis de la gobernabilidad (Pérez, 1994: 67 y ss., y Arbós y Giner, 1992) y posterior desafección de lo público, el desencanto social y el distanciamiento ciudadano de la cosa pública (respecto al Estado sobre todo), son fenómenos adyacentes que auspician un nuevo resurgimiento del individuo frente al Estado absorbente y tentacular, esa especie de "Gran Hermano Orweliano" que nos cuida, controla y vigila desde que nacemos hasta que morimos. No en vano, representantes significados de la "nueva derecha" francesa asumen la idea de que el liberalismo se ha formado a partir de la voluntad de emancipación de los individuos respecto a quienes poseen la autoridad y el poder, en fin, respecto al Estado (Benoist y Faye, 1983); el miedo del individuo a sentirse alienado y a ver perdida su autonomía y

peculiaridad entre la burocracia y el gigantismo de la administración pública, está en la base del rechazo a lo estatal y, en consecuencia, en el fundamento de la defensa de lo privado e individualizador (Carl, 1994: 295).

Es evidente que en el tema de la libre elección en educación se está produciendo un deslizamiento en los modelos de políticas educativas inspiradas en la democracia social hacia otros modelos basados en la democracia liberal, ambos caracterizados por Stewart Ranson (1990): si aquéllos se definen por atender los derechos de los ciudadanos y la igualdad de oportunidades, éstos reparan más en los de los consumidores y en la diversidad de capacidades; si la política educativa de la democracia social planifica su educación y establece modos compresivos de enseñanza, la que sigue los parámetros de la democracia liberal apela al concurso del mercado e implanta una organización educativa institucional diferenciada; si la primera, en fin, propugna la colaboración entre el centro y la comunidad escolar toda, la segunda funda las relaciones de los establecimientos escolares y sus usuarios en las que mantiene el consumidor con el producto (López Rupérez, 1995: 11).

Pero el problema que plantea la libertad de elección es, con mucho, bastante más amplio y complejo de lo que dan a entender los fundamentos o razones argüidos por sus defensores. En la parte no explicitada, la libre elección reclama para los padres la autoridad que tradicionalmente ha residido en el Estado o en otras instancias públicas (locales o regionales), lo que implica una redefinición del papel del Estado, de la sociedad y de la misma educación, así como la redistribución del poder, parte del cual desean para sí los sectores económicos y políticos asociados a ideologías conservadoras; conlleva, además, algo de trascendental importancia: cómo distribuir los beneficios de la educación y a qué colectivos afectarán o a cuáles dejarán de beneficiar; exige, incluso, un estado de alerta en el ciudadano, porque, como oportunamente ha señalado Jim Carl (1994: 315-319), las ideas que propugnan la libre elección y las reformas diseñadas para lograrlo no proceden de los padres, sino que obedecen a las políticas emanadas de la "nueva derecha" y sus creadores, y a los intereses del mundo de los negocios. Jim Carl identifica dos alas en la "nueva derecha", mentora tanto de la conservadora reforma educativa inglesa de 1988 como de la norteamericana ("América 2000"): una liberal y otra conservadora, y ambas con metas diferentes y distintas concepciones de la educación, aunque confluyendo en un mismo objetivo a lograr: la libre elección de centro. En el [cuadro 5.5](#), Jim Carl confronta las diferencias que, en su concepción de la educación, presentan ambas corrientes de la "nueva derecha":

Así, mientras que los neoliberales, partidarios de la doctrina del *laissez-faire*, desean que la educación se rija por las normas del mercado para incentivar la eficacia del sistema, los neoconservadores comparten muy poco de la fe de los liberales en el mercado (que aunque genera riqueza –origen del Estado del bienestar que también rechazan–, propicia desarreglos en el orden social y en la moralidad); sin embargo, enfatizan la necesidad de la libre elección en el convencimiento de que por su mediación se puede restablecer la influencia de la tradición y recomponer la jerarquía y la moralidad en las instituciones sociales básicas (Familia, Estado, Iglesia). El resultado de las reformas

de libre elección es el mismo: rechazo a la escuela pública concebida en términos keynesianos, y el consiguiente establecimiento de la mecánica de mercado en educación, es decir, el reconocimiento del derecho a consumir (*free market*), la soberanía del que consume (el padre es el *consumer sovereignty*, si bien son también consumidores la industria y, supuestamente, la sociedad), la presencia de los productores (las escuelas individuales y diferenciadas) y el producto (las enseñanzas y el currículum, naturalmente nacional).

**Cuadro 5.5.** *Concepciones de la educación.*

	<i>Neoliberal</i>	<i>Neoconservadora</i>
<i>El alumno es</i>	un “potenciador”, un producto, un trabajador	un niño
<i>El padre es</i>	un consumidor	un guardián
<i>El profesor es</i>	un productor	una autoridad, un soldado de a pie
<i>La escuela es</i>	una tienda, una empresa	un santuario
<i>El currículum es</i>	un producto diversificado de oferta y demanda	un canon, una tradición, un conjunto de valores comunes
<i>El Estado es</i>	una referencia, un desregulador	un impositor, un defensor

Fuente: Carl, 1994: 302.

Según la concepción de los padres como clientes o consumidores, los centros escolares que respondan a las exigencias de los padres –consumidores soberanos– verán incrementada su demanda, mientras que los colegios que no lo consigan se verán forzados a mejorar sus servicios si no quieren cerrar al no ser elegidos por sus clientes. Lo mismo sucedería con el sistema de “bonos escolares”, cuyos poseedores elegirían el centro que más se ajuste a sus conveniencias. Esta es la opción –cuya relación causa-efecto no han demostrado las investigaciones realizadas al respecto– por la que apuestan algunas reformas educativas emanadas de la política ideológica de la “nueva derecha” que, como se puede ver, ha roto con los principios de la socialdemocracia y con su política asistencial y del Estado de bienestar. Observa Carol Vincent (1993: 230) que durante la década de los ochenta se ha producido en efecto un “movimiento de la

provisión colectiva del Estado hacia una orientación basada en el cliente-individuo" que asigna al ciudadano el papel de consumidor individual, lo que le proporciona acceso al poder mediante las operaciones propias del consumidor que elige lo que más le conviene. El padre tiene ciertamente un poder como consumidor que consiste sólo en la facultad de retirar a su "hijo-cliente" del colegio, pero "no tiene ya poder para participar en el control de la institución escolar y, por lo tanto, tampoco tiene poder para efectuar un cambio; y, aunque un conjunto de cambios individuales podrían llegar a modificar la naturaleza del producto; sin embargo, un cambio de esta índole no sería el resultado de una política planeada, discutida y propuesta por quienes apoyan una participación colectiva de los ciudadanos, sino del supuesto efecto neutral de las fuerzas del mercado", una neutralidad que nunca es tal; a los padres-como-consumidores –sigue diciendo Carol Vincent– se les ofrece la posibilidad de abandonar el centro –"salida"–, pero no voz ni participación en la organización y dirección de los centros escolares. Sobre la posibilidad de elegir que otorgaba a los padres la reforma educativa inglesa de 1988 debida al Gobierno conservador, afirmaba John Elliot (1989: 78) que:

si lo analizamos con detenimiento la única opción de los padres es la de actuar como consumidores de un producto pre-especificado [...] Ahora los padres no pueden, como pasaba antes, colaborar, dialogar con los profesores, para construir el tipo de curriculum y de educación que va a llevarse a cabo en la escuela, porque han sido puestos en el sitio del consumidor más que en el de asociado. Ahora no pueden ayudar a crear una escuela de acuerdo con sus valores. Todo lo que pueden hacer es sentarse a un lado, mirar el resultado de los exámenes y si la escuela no parece funcionar bien por estos resultados pegarles a los profesores en la cabeza con un palo. El palo es ahora "no voy a mandar a mi hijo a vuestra escuela.

Pamela Munn (1993: 13), refiriéndose tanto a la ley de Educación de 1981 escocesa como a la de 1988 de Inglaterra y Gales, observó que al fortalecer el derecho de elección de los padres así entendido se ha creado "un mercado interno dentro del sistema de la escuela pública" según el cual "las escuelas se verán forzadas a aceptar mayor número de responsabilidades ante los padres", "en caso contrario –continúa afirmando Pamela Munn- las escuelas sufrirán (y se pretende que sufran) las consecuencias de una disminución en el número de alumnos, con todo lo que ello supone en cuanto a menor número de personal y de otro tipo de recursos".

Pero la implicación de los padres en la educación por medio de la libertad de elección no es más que la epidermis de reformas mucho más profundas que no logran ocultar su larga pugna con la educación pública en la que ésta, de momento, parece ir perdiendo posiciones. Es indudable que los cambios económicos, políticos y sociales que abanderan sobre todo los neoliberales y neoconservadores, están provocando a su vez mutaciones en las expectativas que la sociedad tiene de la educación pública a la que se le exigen idénticas metas que a la privada, cuando los orígenes de una y otra son bien distintos. Sin embargo, es necesario señalar que los objetivos de estos reformadores se manifiestan, cuando menos, dudosos en sus intenciones y posibilidades. De éstas sólo cabe decir que las reformas basadas en la libre elección de los padres no cuentan con avales que aseguren su bondad. De su intencionalidad nos permite dudar, en primer lugar,

la constante apelación a la individualidad frente a la homegeneidad despersonalizante y enajenadora, cuando, por ejemplo, para Estados Unidos, Jim Carl (1994: 297) anota que las reformas introductoras de la libre elección de los padres han sido utilizadas para no obligar a los blancos a integrarse con los negros en las escuelas que les corresponderían aplicando las normas de sectorización. José Gimeno (1995: 120) advierte de lo mismo:

En sociedades pluralistas la ideología y la práctica de la libre elección, incluso dentro de los servicios públicos, es la forma neoliberal de adecuar la oferta educativa a la variedad social de modos de vida, aspiraciones [...]. Se reclama la posibilidad de elegir con quién juntar a los hijos, lo que, bajo excusa de respeto al pluralismo, acaba propiciando la homogeneidad de los que llegan a encontrarse en un mismo centro, como demuestra el sesgo socioeconómico de la enseñanza privada frente a la pública. El pluralismo no se respeta o se fomenta con la práctica de que cada cual pueda ir a "su escuela", a la medida de sus necesidades y según su particular credo ideológico, sino cuando todos puedan convivir en la misma educación.

Sin duda, a quienes se oponen a la libre elección les preocupa el que puedan reforzarse las desigualdades, así como la fragmentación y la división, porque los padres, claro está, podrían enviar a sus hijos a las escuelas por razones ajenas a las ofertas de calidad académica, como advierte Robert F. Arnove (Fernández Enguita, 1992: 133). Aunque algunos defensores de las minorías ven en la posibilidad de elegir centro beneficios potenciales para la comunidad escolar minoritaria que puede ver atendida de este modo su situación particular (Billingsley, 1994).

Estas corrientes de pensamiento parecen querer apropiarse del surgimiento del nuevo individualismo para apoyar sus reclamaciones de libertad, sobre todo económica, cuando, sin duda, la revalorización de lo individual puede tener otra lectura: el resurgimiento de ese ser individual –del que hablan neoliberales y neoconservadores, aunque le otorgan un sesgo interpretativo muy particular– que, consciente de su libertad, autoestima y autoafirmación, decide ser protagonista –*político*– con otros seres individuales, igualmente libres, en la gestión responsable de los asuntos que les conciernen. Eduardo Castro Silva (1993: 69) piensa que el surgimiento del individuo así entendido es portador, junto con otros procesos culturales, de nuevos modos de convivencia; "el auge y la primacía del ser individual de nuestro tiempo se expresan en exigencias ineludibles de libertad, protagonismo, participación, creatividad, autoafirmación y autoestima, poder de decisión y reconocimiento de la singularidad espiritual y existencial de cada persona". El emerger de esta individualidad –libre, responsable, creativa y participativa– no se conforma con reclamar espacios de privacidad autocomplaciente (que a fuerza de ser pasiva favorecería la implantación y desarrollo de los oligopolios ideológicos, mercantilistas, culturales o, simplemente, los autoritarismos del propio Estado) (Arbós y Giner, 1992: 24), sino que se organiza en asociaciones, grupos y movimientos (*sociedad política*) que, en uso de esa libertad y responsabilidad, quieren participar, decidir y gestionar la cosa pública de la que la educación forma parte. En el mismo error caen neoliberales y neoconservadores cuando confunden colectivismo con comunidad en el afán interesado de reivindicar al individuo para apoyar su propio discurso; no es el momento de extenderse en tema tan prolijo; sirvan a modo de reflexión estas palabras de

Victoria Gordillo (1993: 174-175):

Es preciso comprender que la "individualidad depende de la sociedad; que las personas logran y mantienen su identidad como agentes autónomos utilizando las oportunidades que la sociedad les proporciona, seleccionando alternativas que configurarán su propia vida. Y participando en la vida pública, en el nivel correspondiente en cada momento para hacer posibles, para sí y para los demás, un mayor abanico de alternativas. El verdadero reto de la libertad [...] es apostar por "una ética de participación, cooperación y compromiso colectivo... en clara oposición a una ética basada en el individualismo, competición y provecho individual" (Eisenstein). De este modo se logrará una auténtica comunidad democrática sin caer en lo que es simplemente fachada, el colectivismo.

Servirse de la posibilidad de elección de los padres en el tema que nos ocupa, quizás conlleve una estratagema política destinada a justificar decisiones que pueden tener motivaciones distintas a las confesadas, como enfatizar la excelencia y no la igualdad... Y aquí tal vez convenga recordar lo que dice Norberto Bobbio (1995: 159): "tener una libertad igual a la de todos los demás quiere decir no sólo tener todas las libertades que los demás tienen, sino también tener igual posibilidad de gozar de cada una de estas libertades".

---

RESUMEN
---------

---

Los Estados, como España, en la medida en que constitucionalizan el contenido de algunos tratados y convenios internacionales en materia de libertad de enseñanza y del derecho a la educación, tienen en esa normativa internacional un elemento que condiciona sus políticas educativas. No obstante, son sobradamente conocidas las desigualdades y discriminaciones existentes en los mandatos contemplados por aquellos textos internacionales; así, la tendencia a introducir el "co-pago" en determinados niveles de la enseñanza, conculcando las exigencias y recomendaciones de gratuidad; las desigualdades en el acceso a la educación y a la información, contrarias a las exigencias de una educación para todos; las discriminaciones por razón de sexo, etnia y raza, que conculcan el derecho a la educación y a la igualdad de oportunidades; la desigualdad en educación en función del diferente origen social y geográfico y de los efectos indeseados de la descentralización territorial y política..., son todas ellas situaciones contrarias a las prescripciones y recomendaciones internacionales, lo que no hace más que confirmar la debilidad de éstas al derivarse de ellas más una obligación moral que jurídica para los Estados firmantes. Sin embargo, con ser importantes los contenidos mencionados, se ha prestado en el capítulo particular atención a uno de ellos, la libertad paterna de elegir educación para sus hijos, evidenciándose la controversia que generan algunos derechos y libertades recogidos en los textos internacionales, en especial lo referente a la

libre elección de centro, que se sitúa en este tiempo en el centro del debate educativo, alimentada por la ideología neoliberal que pone en estrecha relación la libertad de elección y la calidad de la enseñanza al entender que aquélla estimularía la competencia de los centros educativos en el afán de atraerse a los electores. El resultado de esta idea es la reducción de los electores-padres a meros clientes o consumidores de un producto educativo pre-especificado –la oferta del centro elegido– en cuya confección no participan. Es más, quienes se oponen a este modo de concebir la libertad de elegir centro creen que su consecuencia peor es el incremento de la desigualdad que conlleva de modo inherente. Sus partidarios, naturalmente, entienden que la competencia que provoca selecciona el mercado educativo haciendo desaparecer los centros que peor oferta presenten, el beneficiario, dicen, sería el elector. Las cosas, sin embargo, no son tan sencillas.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) ¿Hasta qué punto debe depender la capacidad de elección educativa de la posibilidad de pagarla?
- b) ¿Se debe aplicar a todas las formas de educación el objetivo de igualdad de oportunidades educativas?
- c) Haga una valoración sobre la aplicación de los tratados internacionales en relación con la normativa nacional en educación.
- d) Comente la relación entre estos mandatos:

1.º Resolución "Luster" del Parlamento Europeo del 14.03.1984:

"Todos los niños y todos los jóvenes tienen derecho a la educación y a la enseñanza sin discriminación de sexo, de raza, de convicciones filosóficas o religiosas, de nacionalidad o de condición social o económica". "La admisión de un niño en una escuela que recibe ayudas económicas públicas no puede estar supeditada a la situación económica de los padres, ni al origen social, racial o étnico del niño; los criterios determinantes deben ser sus aptitudes y sus preferencias". "El sistema escolar debe acomodarse a las disposiciones pertinentes del Convenio europeo de salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales" (R. Luster, 1, 2, 3 y 4).

2.º Declaración de los Derechos del Niño (20.11.1959):

"Todos los niños tienen idénticos derechos "sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social,

posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia" (principio 1).

3.º Ley orgánica del Derecho a la Educación (LODE. 14.04.1984):

"En ningún caso habrá discriminación de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento" (art. 20.2).

Serán "criterios prioritarios" de admisión para centros públicos y privados concertados "la proximidad del domicilio" y las "rentas anuales de la unidad familiar" (art. 20.2).

4.º Constitución española (1978):

"Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social" (art. 14).

- e) ¿Cree conveniente la "educación en casa"? ¿Qué análisis le merece desde la perspectiva del derecho paterno a la educación? ¿Y qué consideración le provoca desde la obligación del Estado a educar?
- f) Dé su opinión sobre la exposición de Milton y Rose Friedman sobre el "bono escolar" que se recoge en este mismo capítulo.
- g) Comente los tres casos sobre los que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos emitió sentencia y que se han descrito en el [apartado 5.3](#): El caso Campbell y Cosans contra el Reino Unido, el caso Kjeldsen, Busk Madsen y Petersen contra Dinamarca y el caso relativo a ciertos aspectos del régimen lingüístico en Bélgica.
- h) Relacione la libertad de elegir centro escolar con los principios de libertad e igualdad.

# 6

## *La democracia en la enseñanza*

### **6.1. Introducción**

El deterioro de la política del que se habló en el primer capítulo tiene su más preocupante corolario en el cuestionamiento de la democracia, que ya no es considerada por muchos como una cosa de todos ni como factor de desarrollo individual y colectivo, sino como un procedimiento por cuya mediación se puedan mantener las mínimas exigencias que requiere un régimen democrático: la representación de la voluntad popular y el control de aquella representación por los representados. Frente a esta corriente de pensamiento político, se alza otra que sigue apostando por una democracia plenamente participativa, que hace de la implicación colectiva en los asuntos públicos un valor en sí misma. De estas dos visiones básicas de la democracia derivan dos modos de concebir la participación ciudadana en los asuntos que afectan a todos: uno maximalista, de participación extensiva, y otro minimalista, estimulador de una cierta apatía ciudadana en política. Consecuentemente, la participación en la enseñanza puede ser vista también desde una posición de mínimos (participación como elección) o de máximos (participación integral). La participación a la que son invitados los padres en la enseñanza encierra también esta doble consideración que se examinará en este capítulo, que termina con un acercamiento a las exigencias y contenidos de la educación cívica.

### **6.2. Democracia y participación política**

No parecen correr buenos tiempos para la democracia participativa. La complejidad social y el individualismo creciente se erigen en un obstáculo, al parecer insalvable. Si Robert H. Dahl (1992: 257-270), para explicar la existencia de la "poliarquía" como manifestación "elitista" de la democracia, alude al "enorme aumento en la escala de la democracia", producto del tránsito de la Ciudad-estado al Estado-nación, y lo considera determinante para la modificación de las formas en que se materializa el proceso democrático aminorado, sobre todo, en lo que toca a la participación directa de la ciudadanía, con mayor motivo se puede presentar como una amenaza para el futuro democrático el todavía mayor incremento de escala que supone la globalización y sus

exigencias de ciudadanía. Si el influyente politólogo norteamericano ve en la mayor diversidad (racial, ideológica, política...), derivada de ese cambio de escala, una de las causas justificativas de su "poliarquía", con tanta más razón la mayor diversidad de la sociedad mundializada podrá cuestionar o limitar la implicación en la política. Si la "segunda transformación democrática" que culmina con el Estadonación ha hecho posible la expansión en cantidad y variedad de los derechos individuales a toda la población adulta –y muchos de ellos también a la no adulta–, lo que "estimula a la gente a contar con esos derechos, como alternativa frente a la participación en las decisiones colectivas" en las cuales cada vez participa menos porque esa gente se siente tanto más extraña para otros cuanto más aumenta la escala política (Dahl, 1992: 265-266), es fácil concluir que el afán por lograr esos derechos se ha multiplicado en esta época finisecular casi en relación directa a la pretensión de satisfacerlos de manera individual. Lo cual, como se puede comprender, ha perjudicado al concepto tradicional de democracia participativa; es decir, si esos derechos se pueden conseguir de manera individual, ¿para qué contar con los demás? Ante ese extrañamiento, anonimato y distanciamiento (más acusados aún en la sociedad cosmopolita), contar con los derechos individuales es una manera de asegurar un espacio privado, de libertad personal que, aseguran los partidarios de la democracia representativa, ya no puede ofrecer la participación política. La "hiperdimensión" del ámbito de la política parece provocar un efecto contrario: la disminución del político y de la implicación política.

En efecto, la crisis del Estado social de bienestar lleva a la "nueva derecha" a argumentar que es el individuo, ante la incapacidad e irresponsabilidad del Estado, el más legitimado para perseguir sus propios intereses –sin interferir en los de los demás– expresados en forma de logro de sus derechos individuales y subjetivos; el Estado y la democracia "mínimos" son sólo instrumentos posibilitadores de las libertades, es decir, están llamados a hacer posible que el individuo pueda ejercer de juez de sus propios intereses y decidir sobre el uso de su libertad para conseguir el disfrute de sus derechos; para el liberalismo, entonces, el Gobierno está para hacer cumplir las leyes mediando una democracia de mínimos, o sea, la "democracia legal" (García Marzá, 1993: 108). Luego, si la democracia representativa tiene en la defensa de los intereses y derechos individuales su razón de ser y necesita de un marco legal que la regule, la democracia política se convierte "en un contrato, en un pacto de intereses privados" (Cortina, 1997a: 96). La complejidad social se argumenta, pues, como una razón de peso para la reducción democrática.

Además de esa complejidad, la convicción de que la democracia no ha sido suficiente para evitar las catástrofes bélicas y sociales de este siglo ha abonado las críticas a la democracia directa tradicional. El fracaso de los regímenes comunistas, autoerigidos en portaestandartes de la democracia hecha por todos, cuyo derrumbe corrió parejo a la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, no sólo ha traído consigo la disolución del comunismo, sino que también, como dice Sartori (1993: 16), ha mostrado la inexistencia de "dos democracias", la "formal" y la "real", representada aquélla por el capitalismo y la segunda por el comunismo; así, la disolución de éste presentó al mundo a

un vencedor absoluto: la democracia liberal, la "única democracia «real» que se haya realizado jamás sobre la tierra". Esta victoria, enunciado lógico en Giovanni Sartori, representante cualificado en nuestros días de la democracia representativa, es aceptada por otros que, situados del lado de una democracia con participación intensa y extensa del pueblo en la política, solicitan, no obstante, una transformación rápida de esa democracia liberal en otra de participación directa, convencidos de que, "de no hacerlo, corre el riesgo del autoritarismo" (Maestre, 1996: 23). En estas demandas hay, sin duda, un temor a perder cotas democráticas. El *realismo* político hace que el carácter público de la política como algo hecho por todos por mediación de la palabra y la acción y al servicio de todos, se convierta en un instrumento para legitimar la "política" que hacen unos pocos y presentar como válido el carácter representativo de estos pocos en la acción política. Ya no sería, por tanto, la mayoría –el pueblo– quien gobierna ni obtiene beneficios de ese Gobierno para su desarrollo personal como individuo y social como ciudadano. Para la democracia liberal elitista o representativa, la política queda reducida al mínimo, ese que le otorga su carácter de procedimiento y de formalidad, necesario en última instancia para poder elegir a los representantes, a los expertos de la política.

Así pues, la democracia que se entienda sólo como un procedimiento para la toma de decisiones colectivas estará olvidando los ideales que el sistema democrático debe perseguir como meta y que, a la postre, son los que lo legitiman: ideales de igualdad y de desarrollo y dignidad personal, de libertad y emancipación. Atender a la "formalidad" democrática para ganar en estabilidad social y en rentabilidad y eficacia política a base de un ejercicio elitista –no público– del poder, implica no sólo perder como referente y guía de la acción política sus principios legitimadores básicos, sino también –como apunta Pablo Oñate (1996: 9-13)– evaluar la democracia no por el grado de cumplimiento de los objetivos deseables de emancipación, desarrollo y dignidad de las personas, sino en función del realismo de tales democracias, es decir, en base a lo que realmente son, lo que imposibilita toda crítica puesto que la democracia deseable sería irreal por imposible y utópica. Al final no se sabe bien –y esto es la expresión de una duda– si la eliminación de lo político (porque, como se vio en el primer capítulo, la política o es democracia o no es política) no es un modo de facilitar la gerencia pacífica de recursos y la distribución de beneficios entre los oligopolios que a menudo están en la base del neoliberalismo; Félix de Azúa (1996: 9) culmina esta idea diciendo que "la modernización (que no la modernidad) consiste precisamente en esto: la eliminación de parásitos (votantes, sindicatos, asociaciones, ideólogos) interpuestos entre el programa productivo y el programa distributivo, también llamado «político»", por lo que el debate de ideas es, más que innecesario, impertinente, entrometido y desazonador. Y es que el optimismo democrático parece estar perdiendo terreno frente al realismo democrático que aparece contagiado de la realidad económica, cuyos parámetros sigue aquél en virtud de los buenos resultados que los mecanismos de mercado parecen obtener. Por mor de esta contaminación, la democracia liberal es vista también como un mecanismo de mercado, en el que los votantes son los consumidores de un producto –el electoral– que eligen en función de sus intereses personales de entre las ofertas que le muestran los políticos

(empresarios) en un sistema de libre competencia, producto que, de dejar insatisfechos a los ciudadanos-consumidores, será abandonado con el simple mecanismo de no votarlo (rechazo de la oferta) en las próximas elecciones. "Lógicamente –explica García Marzá (1993: 102)– se espera del mercado político una distribución óptima de energías y bienes políticos." Pero la vida democrática se reduce, así, al "mínimo", a una elección periódica de sus representantes; nada, pues, de participación intensiva en la vida política.

De lo dicho hasta ahora se colige que uno de los rasgos que más definen a las teorías de la democracia mínima es el de individuo o el de individualismo que aparece como elemento nuclear en el modelo de democracia postulado por el neoliberalismo. Éste, y la democracia representativa de la que es mentor, insiste en el respeto a la voluntad de los individuos, en la salvaguardia de su autonomía; el entendimiento que de una y otra tiene esta filosofía puede llevar al aislamiento entre los individuos puesto que no considera al sujeto en constante hechura con otros sujetos, lo que provoca la diseminación de los individuos. Este proceso de "diasporización" va en detrimento de la sociedad civil, la cual, paradójicamente, si bien era un objetivo del tradicionalismo liberal, en el neoliberalismo no es ya una ventaja. Más bien al contrario, la sociedad civil como espacio privilegiado e idóneo para la participación política se alza como una molestia para la democracia representativa. La libertad del individuo que propugna es libertad para elegir de acuerdo a sus intereses y no en sintonía con los intereses de la comunidad, lo que acabaría debilitando el tejido de la sociedad civil y, a la postre, la misma democracia. Y aquí es pertinente preguntarse si la insistencia en la libertad individual de elección (por supuesto, también en educación) no persigue la fragilidad de la sociedad civil, una manera efficacísima para des-vincular los lazos comunitarios y para des-politizar la sociedad. El individualismo se presenta, así, in-solidario, es decir, nocomunitario y provocador de déficits democráticos. Las pretensiones neoliberales de atender al individuo, a su libertad y al desarrollo de sus potencias particulares, pierde conscientemente de vista el colectivo y, de manera o no consciente, deja en el camino a los menos dotados, también individuos, pero que, desvinculados de la comunidad, no tendrán la red de solidaridad necesaria para subvenir a sus carencias. Recuérdese cómo en el [capítulo 3](#) se advertía de la doble perspectiva desde la que se puede considerar la igualdad: la basada en el merecimiento personal, defendida por las políticas selectivas, y la que ve en la atención a las necesidades individuales un modo de tender hacia ella. La filosofía neoliberal no parece simpatizar con esta segunda posición.

Según lo expuesto hasta ahora, es fácil intuir que son varias las teorías sobre la democracia. Sin embargo, en beneficio de la claridad y por servir a la línea argumental de este capítulo, se puede reducir el abanico de interpretaciones básicamente a dos que subsumen aspectos de otras visiones: la democracia participativa (o directa) y la democracia liberal o representativa, cuyas notas esenciales se resumen en el [cuadro 6.1](#), que recoge la esclarecedora exposición de Adela Cortina (1997a: 89-97) sobre ambos modelos:

**Cuadro 6.1.** *Fundamentos básicos de la democracia participativa y representativa.*

<i>Fundamentos</i>	<i>Democracia participativa</i>	<i>Democracia representativa</i>
<i>El pueblo</i>	Le pertenece el poder y lo ejerce directamente participando en el gobierno. (“Gobierno del pueblo”.)	Gobiernan sus representantes, elegidos por él. (“Gobierno querido por el pueblo”.)
<i>El hombre</i>	Animal político	Animal económico
<i>La política</i>	Medio de realización y desarrollo individual y colectivo. Aspira al logro del hombre político, de la igualdad política, de la autorrealización personal y de una sociedad solidaria.	Instrumento al servicio de los intereses y derechos individuales subjetivos. Es una tarea de gestión a la que se le exige eficacia.
<i>La participación</i>	Tiene valor educativo propio. Necesaria para la realización plena de los ciudadanos. Desarrolla el sentido de la justicia y de pertenencia a la comunidad. La autonomía personal exige la participación significativa, igual y efectiva, en la vida política.	El apoliticismo y apatía que postula ve en la abstención política un beneficio. La participación no es valiosa en sí misma, sino un instrumento para lograr fines privados.
<i>Individuo (individualismo)</i>	Es igual a “persona”, a ser “autónomo”, cuyo reconocimiento exige la presencia de otros y la aceptación de esa autonomía por parte de éstos. La persona, el sujeto, no es sin los otros sujetos (intersubjetividad).	No se entiende como ser autónomo, sino como ser privado; sus intereses son individuales y privados, no colectivos.
<i>Libertad</i>	La libertad individual no es posible sin la libertad política y ésta sólo se da en una sociedad no despolitizada (Maestre, 1994, 12).	La libertad política es precisa para la libertad civil. Lo que importa es el disfrute de la vida privada.
<i>Democracia</i>	Es una forma de vida valiosa por sí misma. Potencia el sentido de pertenencia, de justicia y la autonomía. Es fuente de autorrealización. Pretende la búsqueda de bienes en común.	Es un instrumento al servicio de fines privados. No es el ejercicio de la autonomía individual, sino un “mecanismo estabilizador” por el que se eligen los expertos llamados a gobernar y a descubrir lo que le conviene al pueblo.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Cortina, 1997a: 89-97.

No cabe en estas páginas describir las alternativas que se aducen a las teorías de democracia recién expuestas (democracia "fuerte" de Barber, democracia basada en el principio de la ética discursiva de Apel y Habermas...); sin embargo, sí es posible un pronunciamiento sobre qué mínimos irrenunciables debería asentarse un sistema político o, como quiere Cortina (1997a: 144 y ss.), cuál sería la concepción mínima del hombre que, de no ser contemplada entre sus objetivos, haría a un régimen político merecedor del calificativo de "inhumano". Esa concepción mínima incluye al hombre como ser capaz de *autonomía*, de tener *proyectos vitales* y con un sentido de la *justicia*. Adela Cortina piensa que hay espacios públicos en los que es posible realizar este mínimo humano, la sociedad civil, donde las personas pueden desarrollar esas notas básicas constitutivas "teniendo una participación social significativa". Al contrario de la concepción representativa de la democracia que no ve al hombre como un animal político ni por instinto ni por educación, aunque sí social, para la concepción participativa de la democracia el hombre es miembro de la sociedad civil, de ese entramado social compuesto por la familia y asociaciones ciudadanas de variado tipo, que en el capítulo primero se definía como una comunidad de valores compartidos en la que la libertad y el bien público eran un valor común (Honneth, 1996: 54), a lo que habrá que añadir algo que a estas alturas del libro se erige por méritos propios en una cualidad esencial para el ciudadano y la democracia: la *pertenencia* a esa sociedad civil que actúa como cemento adherente de todos sus miembros y como elemento aglutinador de todos sus valores. "La sociedad civil que necesitamos no es, pues, la que se mueve por intereses particularistas, como querrían autores como Hayek, sino la que desde la familia, la vecindad, la amistad, los movimientos sociales, los grupos religiosos, las asociaciones promovidas por *intereses universalistas*, es capaz de generar energías de solidaridad y justicia que quiebren los recelos de un mundo egoísta y a la defensiva" (Cortina, 1997a: 157).

No es posible una democracia auténtica sin estos mínimos humanos y sin este espacio público posibilitador de una participación significativa, porque hay una relación estrecha –si hacemos caso a C. B. McPherson (1987: 114)– entre la escasez de participación y la desigualdad social, o dicho de manera más contundente: para tener una sociedad equitativa y más humana es preciso un sistema político más participativo. El director general de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza (1997: 48-49), en la presentación del Informe a la Unesco sobre la educación del siglo XXI, quiso resaltar la trascendencia de la participación para la democracia y para el destino de las personas cuando dijo que "si no participo no existo como ciudadano", que el principio fundamental de la democracia es "contar y no ser contado", que, para que se produzca la interacción entre la paz, el desarrollo y la democracia, todos los ciudadanos a ser posible "deben tener esta capacidad de intervenir en los asuntos públicos, de participar".

Conviene, entonces, aludir con algo más de detalle a cómo la democracia participativa y la democracia representativa conciben ese fundamental eje que es la

participación política. Sobre este aspecto Rafael del Águila (1996: 31–44) proporciona las claves necesarias para la comparación entre el "liberal-conservadurismo" y la "perspectiva democrático-participativa" que se exponen a continuación.

Como se vio más arriba, la democracia representativa entiende que la complejidad de los asuntos políticos requiere una cierta apatía de los ciudadanos que carecen en general del suficiente juicio político para tomar decisiones, las cuales son cosa de sus representantes. Pero, además de que se gana en eficacia de gobierno con la acción de los representantes, es conveniente que la participación política ciudadana no sea intensa porque casi siempre que se participa es para reivindicar algo frente a otros, lo que muestra a la participación como un signo de insatisfacción y de pugna y de debilidad más que de fortaleza (se aboga por mínimos democráticos en aras de la estabilidad social). Por otra parte, si lo que moviliza la participación no es el interés colectivo, sino el personal, éste lo gestiona mejor el experto que no sólo sabe moverse mejor en el conjunto de procedimientos e instituciones que definen la democracia —la cual, por supuesto, no es un modo de vida participativo—, sino que con su gestión experta (¿desideologizada?) evita la manipulación a que se presta toda participación reivindicativa. La democracia representativa no entiende la participación como un ideal, sino que contempla el "realismo" del ciudadano liberal que comprende mejor su situación personal que la colectiva y cuyo interés individual asegura el mínimo de participación preciso para una democracia que se reduce a la elección de sus representantes. El autodesarrollo está ligado a la esfera de lo personal y de lo profesional y no a ideales de implicación democrática y de participación en la cosa pública. La apatía política, pues, se justifica no sólo por el desinterés ciudadano que la experiencia confirma, sino por su general falta de elementos cognoscitivos necesarios para participar en los asuntos públicos. La participación pública entonces se desincentiva y se profesionaliza. Consecuentemente, los valores que esta doctrina democrática propugna son la tolerancia política (entendida como desimplicación, indiferencia y dejar hacer), la responsabilidad del experto (del representante político) y la necesidad de un marco institucional que garantice las reglas del juego (democracia legal).

La democracia participativa mantiene una oposición opuesta a la descrita. La participación no presenta más que beneficios: legitima las decisiones que afectan a la comunidad porque son tomadas por todos, garantiza el autogobierno colectivo, aumenta la gobernabilidad y contribuye al desarrollo de los individuos, crea hábitos de diálogo y espacios deliberativos donde resolver las cuestiones públicas, necesarios para la autonomía individual, hace que los ciudadanos se responsabilicen individual y colectivamente de las decisiones tomadas y de las acciones para llevarlas a cabo, tiende a crear una sociedad civil trenzada con lazos comunitarios y con sentimientos de identidad compartida, actúa beneficiosamente en la instauración del mutuo respeto, de la comunalidad, de la confianza entre los ciudadanos, desarrolla hábitos de diálogo y de negociación, fomenta habilidades en el conocimiento de los problemas sociales y del juicio político sobre ellos... La participación —que no sólo se ejerce a través de los partidos políticos, sino también por medio de las múltiples asociaciones ciudadanas—,

además de ser un valor educativo en sí misma, es el cimiento de la sociedad civil sin la que la democracia no existiría. Pero la participación exige a nivel público solidaridad, empatía (ponerse en la situación del que gobierna), argumentación racional, diálogo, responsabilidad compartida, y, todo esto, que hace mejores a los ciudadanos y a las personas, necesita ser incentivado, precisa de formación que desarrolle el juicio político que todos potencialmente tienen.

Estas dos formas de entender la democracia y la participación política, con su carga de realismo o de idealismo, tienen su traducción a nivel educativo no sólo en la práctica, sino también a la hora de diseñar cuál debe o puede ser la mejor educación cívica. La aplicación práctica la ejemplifica en el [apartado 6.3](#) la participación de los padres, que son los que en definitiva eligen la educación de sus hijos y velan por la calidad de la enseñanza, lo cual les confiere un poder codiciado por las autoridades y fuerzas que rigen en el ámbito de la educación y la enseñanza hasta el extremo de que algunas políticas gubernamentales prefieren actuar menos sobre las estructuras del sistema educativo y más sobre las familias para que se impliquen más en la toma de decisiones de los centros y presionen para lograr una mayor calidad de la enseñanza (Fuller y Elmore, 1996); esto, que puede ser ventajoso, encierra la posibilidad de alzarse como una amenaza si esa presión es dirigida por agentes ajenos a los padres guiados por distintos intereses.

### **6.3. Dos formas de participación paterna en la enseñanza**

En efecto, no en todos los lugares tiene el mismo significado el "rol" de los padres y, por tanto, no está definido el alcance de su poder; el *parent power* puede ser visto como un elemento de disenso entre la escuela y la familia (Beattie, 1991) o de consenso (Hornby, 1990); pero es precisamente la ausencia de un significado estable del poder de los padres lo que le confiere un valor especial para los políticos (Beattie, 1991: 306) porque es susceptible de ser utilizado para apoyar determinadas causas. Aquí, y siguiendo a Fernández Soria (1996), se completará lo argumentado en el capítulo anterior acerca de la libertad de elección de centro educativo, pero insistiendo ahora, por un lado, en cómo los padres pueden ser llamados para apoyar, aunque indirectamente y por mediación de su libertad de elección, los discursos de representación democrática y la consiguiente desimplicación participativa; y, por otro lado, en el papel de los padres como "participantes integrales", el nivel más completo de participación en cuanto a implicación y capacidad de proyectar y decidir como miembros plenos de una organización (Havelock y Huberman, 1980).

#### *6.3.1. Participación mínima o "clientelar"*

Casi desde siempre, en lo que respecta a la educación de los hijos, los padres han depositado su confianza en los profesores y en las instituciones escolares, en los que han delegado esta responsabilidad. Sin embargo, desde que se ha cuestionado la escuela

como factor seguro de mejora social y laboral –el tópico de la escuela en crisis– y desde que con ella se ha puesto en tela de juicio la imagen del maestro como profesional, los padres, por sí mismos o por inducción ajena, debaten sobre cuál es la mejor manera de implicarse en un asunto tan importante como la educación de sus hijos. Unos apuestan por ser actores, junto con los profesores y la comunidad escolar toda, del proyecto y proceso educativo que les afecta como padres, mientras que otros, ante el deterioro que dicen observar de la imagen profesional de los docentes, se inclinan por fiar más en los criterios de un centro escolar guiado por una gestión más próxima a los criterios del eficientismo empresarial del que se pueden separar como clientes en cuanto se produzca disconformidad educativa (Noy, 1994: 13-32).

Recuerde el lector algunos elementos ya expuestos antes, pero necesarios ahora para situar adecuadamente lo que sigue. Cuando el Estado de bienestar empezó a mostrarse inseguro y a dar claras muestras de no satisfacer las exigencias sociales y económicas para las que era reclamado, se fueron abriendo camino nuevas concepciones de la educación y de la cultura derivadas de planteamientos económicos neoliberales empeñados en que aquellos servicios habían de regirse por las reglas de la libre empresa sin interferencias del Estado. De un modo paralelo, propuestas conservadoras disconformes con los perfiles que, aseguran, ha ido adquiriendo la sociedad actual –la cual, carente de patrones morales claros y unívocos, asiste al desmoronamiento de instituciones tradicionales como la familia y el propio Estado– empujan, aunque con reservas, en la misma dirección que los neoliberales. Éstos son, sin duda, factores que han contribuido a que en la actualidad se propaguen los debates en torno a la implicación de los padres en la educación, discusiones que no dejan de señalar los peligros y las promesas que puede conllevar el papel de los padres en la enseñanza; así, sería cuestionable apoyarse en las familias para favorecer determinadas tendencias políticas en materia educativa, y peligroso si ese apoyo se utiliza para justificar –mediante los muchos mecanismos facilitadores de la libre elección de centro escolar– una dedicación menor a la educación pública o para aminorar la responsabilidad del Estado en educación si con ello se incrementan las desigualdades; las promesas de un mayor compromiso de los padres en la enseñanza residen en la contribución que de este modo hacen a la recomposición del maltrecho tejido social, tan necesario para el logro de una sociedad realmente democrática, y en la posibilidad de lograr mejoras que afecten a todos los niños, a toda la comunidad escolar (E.C.L., 1993). Esta doble cara de la misma moneda estaría representada, respectivamente, por el diferente papel que se atribuye a los padres en la educación: como "clientes" y "consumidores" por un lado y como "participantes integrales" por otro.

La libertad que caracteriza a las democracias hace posible que las ideologías neoliberales y neoconservadoras establezcan una especie de "supermercado" de servicios en el que los "clientes", en uso de su libertad, pueden elegir el "producto" y la instancia –pública o privada– que desea que le preste ese servicio o le proporcione aquel producto. Esta consideración, como se ha visto, es la que acompaña a la concepción de la democracia "minimalista", caracterizada por la representación y por el mínimo de

participación ciudadana, lo que se acomoda bien con la libertad que las fuerzas del mercado y de la política agrupadas en su entorno necesitan para orientar de acuerdo a sus intereses la libertad de elección de los clientes.

En el apartado 5.4 se analizó esa otra forma de entender la "participación" de los padres en la enseñanza que se apoya en su papel de cliente, cuya competencia reside en su libre opción mediante la cual activa el único poder que tiene el consumidor individual: elegir lo que más le conviene y desechar (penalizando con su no elección) el resto de alternativas. Observa Carol Vincent (1993: 230) que esta concepción afecta a las formas de participación desde esta doble vertiente: primero, al incentivar lo individual en lugar de lo colectivo se están estimulando posibles alianzas entre individuos que tengan intereses semejantes (para ellos como grupo con intereses individuales y no comunes o convenientes a toda la colectividad), lo que, sin duda, puede agravar las desigualdades ya existentes y provocar la aparición de otras nuevas, y, segundo, el poder del padre como consumidor se reduce a adquirir un "producto" hecho por otros y a retirar a su hijo-cliente del colegio si ese "producto" no le satisface, pero ya no puede participar con otros en la elaboración plena del "producto" o proyecto educativo. Las implicaciones de esta "participación mínima" son importantes:

1. Los padres no tienen voz ni voto en la confección de lo que consideren el mejor proyecto educativo para sus hijos, teniendo que "consumir" la concepción educativa elaborada por otros. No son actores-protagonistas, sino espectadores-consumidores.
2. Los padres sólo tienen la libertad de elegir (y a veces ni eso, pues es sabido que, si no hay cautelas institucionales, al fin es el centro el que elige al alumno-cliente), aunque a menudo carecen de la información necesaria para realizar la mejor opción posible. Entregar la educación a la lógica del mercado implica dar por sentado que el consumidor es soberano en su decisión y que sabe elegir, que sabe "comprar". Pero el mercado tiene mecanismos para hacerse presente, para mostrar sus productos a los potenciales compradores. Utiliza la información. El mercado asegura que proporcionará a los padres la adecuada información sobre la calidad educativa de las escuelas (proveedores) (Goldring, 1991), pero ¿sabrán los padres interpretar correctamente esa información o se dejarán llevar por la propaganda?; las diferencias a la hora de interpretar la información, ¿no crean desigualdad? Las diferencias de información son, sin duda, factores de desigualdad y origen de deficiencias democráticas.
3. La facultad de elegir centro como una forma de participación mínima puede incrementar las desigualdades porque, si elegir exige mayor implicación y compromiso de los padres, no todos los padres eligen con el mismo grado de responsabilidad entre otras causas porque no todos interpretan adecuadamente la información-propaganda ni entienden del mismo modo las ventajas o desventajas de la libre elección; generalmente los padres con

mayor formación intelectual y mejor posición socioeconómica eligen más "responsablemente" –con mayor acierto o adecuación a sus intereses– que aquellos que se dejan llevar más por los mecanismos del *marketing*. Gewirtz, Ball y Bowe (1995) han investigado el tema y detectado tres tipos de padres electores: los "electores privilegiados", de clase alta y media, cuya elección se basa en la información y la reflexión que precede a la toma de la decisión en la que no están ausentes motivaciones de selección y exclusión social; los "electores semi-cualificados" toman generalmente su opción sin reflexión y en base a opiniones de otros, desconocen las bondades o defectos de la elección realizada y son fácilmente influenciados por la propaganda; por último, los "electores descontentos" ven la educación como una necesidad, desconocen los beneficios o perjuicios de la elección y no se implican en la educación de sus hijos. Los autores citados observan algo obvio: se produce una polarización de los grupos de electores en determinados tipos de centros, lo que confirma su tesis de que el sistema de elección privilegia a unas familias y discrimina a otras (Gewirtz, Ball y Bowe, 1995: 22). Naturalmente, los partidarios de la libertad de elección no creen que los padres sean tan ignorantes y que, si han demostrado saber elegir en otros servicios más complicados, como el de la sanidad, con mayor razón sabrán hacerlo en la educación. Por otra parte, dicen, siempre quedará el recurso de los mecanismos de control institucional que optimice la elección del consumidor velando por la adecuación entre la información sobre el producto y su contenido y ayude al elector a elegir correctamente (Gintis, 1996: 683). Con todo, la amenaza de la desigualdad social acompaña la reflexión sobre las políticas de libre elección de centro.

4. La insolidaridad puede ser una de las consecuencias de esta "participación mínima" reducida a la libre elección, porque el padre como cliente busca la mejor educación para su hijo (su hijo es su responsabilidad), lo contrario que el padre inserto en un colectivo que tiene la responsabilidad sobre los hijos de todos los integrantes de la comunidad y por tanto le afecta y persigue el éxito de todos esos otros hijos (McBeath, 1996: 25-33 y E.C.L., 1993: 679).
5. La diáspora a la que conducen algunas prácticas de la libre elección de centro escolar abocan a la desaparición del sentido de pertenencia a lo más cercano (barrio, aldea, pueblo), de desarraigo respecto al entorno social próximo, de quiebra a la larga de la sociedad civil, sustento, como se ha dicho, de la democracia participativa, que no, claro está, de la representativa o elitista, que tal vez tenga en ésa una de las razones para apoyar con denuedo la libertad de elegir centro.
6. Otro de los peligros –para muchos ya una realidad– de la implicación de los padres en la enseñanza a través de su capacidad de opción o elección de centro, es que desde gobiernos neoliberales se pretenda eludir las responsabilidades estatales en educación o para detraer competencias y poder

de decisión de los organismos y profesionales susceptibles de poder ejercer un control más intenso sobre las instituciones escolares y plasmar en ellas una determinada impronta o fisonomía educativa, diferente a la gubernamental.

7. Es fácil que los padres, en unión con otros sectores como el docente, puedan transformarse en grupo de presión si se les proporcionan los medios para ello; sin duda, el "derecho de salida" es un instrumento para ello, como ya sucediera en Bélgica, Países Bajos, Dinamarca (Leclercq y Rault, 1990: 32) y en el Reino Unido tras la reforma educativa conservadora de 1988, aunque las escuelas inglesas suelen contar con asociaciones de profesores y padres que hacen posible la mayor implicación de unos y otros en la educación de los hijos (Davies y Johnson, 1996: 3-7).

La tensión entre los partidarios de fomentar una participación máxima o mínima, entre los defensores de la participación de la comunidad colectiva y los defensores de la participación de los padres como consumidores individuales, se ha puesto también de manifiesto en países como Estados Unidos, donde los padres están siendo convocados a implicarse no sólo en cuestiones relativas a la calidad de la enseñanza, sino en la lucha por limitar las aspiraciones federales de control en las escuelas públicas –para lo que se apela a los padres y a la comunidad como colectivo para que participe en la dirección de las escuelas–, pero también están siendo impelidos a ejercer un papel de consumidores incrementando sus posibilidades de elección individual de escuela; Michele Fine (1993: 683) advierte que los padres están tomando parte, sin ningún tipo de recursos ni de poder, en la lucha por resucitar el espacio y competencias públicos en el sector público de la educación.

Pero la implicación de los padres en la enseñanza presenta también, como se adelantaba más arriba, esperanzas que son verdaderamente tales si se concibe la educación no sólo como algo privado, sino también como algo público y que, por tanto, no concierne sólo al padre en tanto que padre que tiene hijos en edad escolar, sino en tanto que ciudadano; por consiguiente, si como padre mi responsabilidad es mi hijo, como ciudadano lo son todos los escolares; desde este punto de vista la participación de los padres como clientes y consumidores individuales es necesariamente más imperfecta que la implicación de los padres como asociados, compañeros o co-partícipes en un proyecto común de escuela mejor *para todos*. A este tipo de participación "integral" se refiere lo que sigue.

### 6.3.2. *Participación intensiva o "integral"*

En los tiempos que corren, se puede tener la impresión de que hablar de participación y de democracia en la enseñanza puede resultar un ejercicio poco útil sobre una cuestión que, sin duda, ya no es novedosa, que tal vez haya "caducado" para muchos que no la ven como ingrediente necesario de una educación progresista, que se la

ve amenazada por el "desafío postmoderno", nueva configuración cultural para la cual, como afirma Wilfred Carr (1995:I: 99), "las estrategias educativas basadas en las ideas ilustradas de emancipación, de capacitación y autonomía racional carecen tanto de credibilidad analítica como de legitimidad política". Es un hecho, que constata la literatura de los últimos años, que la participación social en la enseñanza ya no concita las voluntades como lo hacía apenas un lustro antes. Pero, a pesar del auge de la eficacia, de la productividad y del mercado, no es menos cierto que la participación sigue siendo imprescindible para implicar a los ciudadanos en la configuración de la sociedad y para dar acomodo a las libertades y derechos no sólo individuales, sino también sociales, a pesar de que la democracia en educación transite por tiempos difíciles (Gutmann, 1990: 19), con instituciones políticas y democráticas difíciles por su alejamiento de la democracia participativa, y a pesar también de que sea protagonizada por "gente difícil" guiada por el deseo de anteponer la libertad y el derecho individual a la virtud colectiva y al valor ciudadano. No es menos verdad que hay espacios sociales, territorios-comunidad próximos al individuo –la escuela entre ellos– donde es posible llevar a la práctica la democracia directa que vaya arrancando otros nuevos espacios de participación al erial de la sociedad de masas (Luque Domínguez, 1995: 112-113) y conquistando nuevos territorios a los centros de poder, porque cuanto más limitados sean éstos más posibilidad existirá de que el juego democrático sea real y no se agote en sus formas ni se adultere en sus prácticas. A pesar de todo esto, o quizás por ello, reclama Antonio Bernal "la participación como propiedad de la persona" porque "precisamente en el valor personal de toda actuación humana «junto con otros» y dentro de la comunidad –lo que permite tanto el logro del bien común cuanto el perfeccionamiento personal– se funda toda auténtica participación" (Bernal Guerrero, 1995: 106).

Dada la imposibilidad de abordar el extenso ámbito de la participación de la comunidad educativa en su acepción "fuerte" o intensiva, cabe acercarse desde esta misma perspectiva a la realidad de la participación de los padres en la enseñanza, a sus esperanzas y frustraciones, a sus deseos y necesidades, con el convencimiento de que en ese tratamiento surgirán los aspectos centrales de la participación social en la enseñanza. Pero, antes, permítanse algunos apuntes contextualizadores.

El primero de ellos hace referencia al sentido de la participación que se puede resumir con las tres siguientes definiciones, complementarias entre sí. La primera la lanzó hace ya algunos años el Equipo de Servicios Socioculturales del Ayuntamiento de Palma de Mallorca (1989: 9): "Cuando decimos participación pensamos en la democracia cultural, en la capacidad del ser humano de pensar, decidir y actuar conjuntamente con otros en orden a la transformación de su entorno"; la segunda, más reciente, es de Samuel Gento (1994: 11), quien entiende por participación "la intervención de individuos o grupos de personas en la discusión y toma de decisiones que les afectan para la consecución de objetivos comunes, compartiendo para ello métodos de trabajo específicos"; por nuestra parte, en un estudio solicitado por el Consejo Escolar Valenciano y que coordinó Alejandro Mayordomo (1992: 27), decíamos que

participar en la educación, en la comunidad escolar como interacción sistémica, nos parece que guarda relaciones básicas con el aprendizaje de una cultura política fundamental, con el esfuerzo por mejorar la calidad de resultados en educación, y con la necesaria optimización de recursos al servicio de ese fin. Y con algo, también, que entendemos como fundamental, el mejorar el conocimiento del hecho educativo por la sociedad, transformar positivamente las imágenes que de la educación y la escuela persisten en la mentalidad colectiva, despertar, en fin, actitudes más favorables y positivas.

Algunos rasgos cabe destacar de estas definiciones, entre los que, como fácilmente se puede apreciar, no encajaría la participación entendida simplemente como capacidad de opción:

- *La participación es un instrumento de transformación socio-ecológica.*
- *La participación mejora la calidad de la enseñanza:* participar implica libertad para que los agentes de la comunidad escolar colaboren y se impliquen con responsabilidad en la gestión, libertad para crear su propia cultura participativa –tal vez la de un centro difiera a la de otro–, libertad para formular propuestas de calidad que puedan llegar a configurar el propio proyecto educativo del centro; libertad para hacer del acto de aprendizaje una responsabilidad compartida entre docente y discente, etc.
- *La participación mejora la gestión:* la implicación responsable de los distintos sectores afectados en el control de los centros educativos evita la polarización de las decisiones en pocas manos procurando, por el contrario, que sea la comunidad escolar toda, ajustada a su realidad, la que informe la toma de decisiones. Por otra parte, la gestión que se asienta sobre una cultura participativa favorece el mejor funcionamiento del centro en tanto que vela por su transparencia y por la racionalización de sus recursos.
- *La participación acerca a la sociedad el hecho educativo:* implicarse participando es la mejor manera de conocer la realidad escolar, de apreciarla y de colaborar en sus tareas; sólo así la escuela trasciende su función escolar para abarcar otra más amplia, la que educa a la sociedad toda alentando en ella los beneficios de las actitudes participativas: tolerancia, respeto, colaboración, comprensión, compromiso, responsabilidad, etc.
- *Participar es una técnica,* un instrumento, una estructura organizativa, *pero es, sobre todo, una "cultura",* y en este sentido, dice Roberto Pascual (1988: 38), "la participación interroga sobre las creencias que se tienen de la naturaleza humana, de las relaciones interpersonales, del valor de la persona humana, del mundo de la eficacia, del para qué estar y vivir en la organización". Pero es, también, una cultura política en el sentido que lo entiende Richard Bates (1989: 192-193), es decir, participar es posibilitar que los ciudadanos tomen parte en las decisiones que afectan a los problemas públicos y, por tanto, evita que los afectados por las decisiones queden excluidos de ellas, es decir, "despolitizados".

Es oportuna esta somera caracterización de la participación intensiva porque corre el riesgo de ser reemplazada por otra participación menos exigente. Son muchas las dificultades que plantea el ejercicio de la participación con valor formativo en sí misma y como instrumento encaminado a lograr una escuela de y para toda la comunidad, pero aquí bastará con mencionar un serio obstáculo que abona las razones de sus detractores: el profesionalismo.

Son conocidas las múltiples exigencias que pesan sobre las espaldas de los docentes, entre las que no ocupan el último lugar las que hacen mención a su eficacia y a su competencia como profesionales. Los profesores, que se ven presionados por la ligazón que se ha establecido entre su actividad docente y el éxito escolar de sus alumnos, se sienten acuciados por requerimientos que se engloban bajo el concepto de rentabilidad; esto, cuando menos, sugiere una reflexión: si a los profesores se les pide eficacia –su ineficacia repercutiría en su no contratación, en la merma de sus emolumentos, en la aceptación o rechazo del centro en que trabajan, etc.–, ¿no se sentirán legitimados para reivindicar su exclusiva intervención en el proceso de aprendizaje de sus alumnos sin desear "injerencias" de elementos no profesionales como los padres?; si la responsabilidad última del éxito o el fracaso escolar de sus alumnos va a recaer sobre sus espaldas, ¿no se sentirán inclinados a centrar las decisiones que conciernen a sus alumnos en su personal experiencia y saber profesional? Quizás no sorprenda que los mismos profesores lleguen a ver oportuno el "rol" que se asigna a los padres como clientes, dado que en este marco de participación los padres no suelen ser convocados a intervenir en materias en las que no son expertos (Tatar, 1996: 75).

Lo lamentable es que el llamado "profesionalismo" –que se practica, sobre todo, contra los padres– ha sido detectado como una de las resistencias más fuertes que obstaculizan, cuando no impiden, el poder compartido. Y es por aquí por donde el modelo de participación democrática basado en la comunidad presenta uno de sus flancos más susceptibles a la crítica, la cual sostiene que la práctica del profesionalismo convierte la participación de la comunidad educativa en una estrategia de legitimación de las acciones de la escuela. Steve Baron (Vincent, 1993: 229) fundamenta su crítica a este modelo de participación en que los acercamientos a la comunidad han sido impulsados y dirigidos primordialmente por profesionales sin haber conectado siempre con los deseos y necesidades de la comunidad local. Naturalmente, el profesionalismo, que aquí se presenta como un obstáculo para la participación de la comunidad escolar, es defendido desde otras instancias por los motivos apuntados más arriba, es decir, en aras de la mayor eficacia y calidad de la enseñanza. Los profesores Fernández Enguita (1992: 125) y Robert E Arnove dan noticia de cómo la Corporación Carnegie, en su informe *A Nation Prepared*, "ponía el acento en los profesores como profesionales, y en la necesidad de proporcionarles una mayor autonomía de manera que pudiesen crear unas condiciones conducentes al aprendizaje. El informe incluía la idea novedosa de que los profesores, como otros profesionales respetados, deberían tener autoridad para organizar y gobernar su lugar de trabajo, o contratar un administrador para gestionar sus escuelas, igual que hacen los médicos o los abogados con los hospitales o las firmas legales".

Naturalmente, en éste y otros informes se limitaba la participación de los padres a elegir escuela para sus hijos.

Pero difícilmente se puede sostener que los padres sean meros convidados de piedra en lo que afecta a la formación escolar de sus hijos, máxime si consideramos algunos aspectos como el que señala el informe Coleman-Husén (1989: 124-129) entre otros, que ha evidenciado cómo cada vez los jóvenes permanecen más años en el sistema escolar, en cuyas aulas es habitual encontrar adolescentes y jóvenes a los que la sociedad no halla la forma de integrar en su seno en plenitud, es decir, como adultos biológicos y adultos sociales que son; ante una mayor permanencia de sus hijos en las aulas (en el espacio y en el tiempo) los padres ven, también, legitimada su intervención –participación– en la toma de decisiones que afectan al desarrollo escolar de sus hijos y que, por tanto, les competen. Además, ¿cómo pueden los padres no sentirse implicados en la educación de sus hijos cuando ésta es un factor de mejora individual y social sobre todo en tiempos de innovaciones como los que conocemos?

Los padres tienen mucho que decir en lo que toca a la educación de sus hijos, pero también deben implicarse en lo que respecta a los hijos de los demás. Hacerlo de otro modo implica perder de vista el referente de los demás, de la comunidad. Marvin Herrera (1986: 103) lo expresaba así:

Si como personas somos insustituibles, en el sentido de que nadie puede tomar nuestro lugar en la superior tarea de edificar nuestra propia vida y de participar en la construcción de la historia de la sociedad en la que estamos insertos, para realizarnos a plenitud y crear condiciones de vida más humanas, es imperativo que esas tareas, que nadie puede hacer por nosotros, las realicemos junto con todos los demás. Esta doble vertiente nos plantea la necesidad de que cada uno de nosotros participe como persona, consciente y responsablemente, para alcanzar la realización de sí mismo y la de todos los demás.

De ahí que la implicación de los padres en la enseñanza se encuentre más llena de sentido si su intervención no se dirige sólo a atender el desarrollo escolar de su hijo, sino a procurarlo también para los demás en el empeño de conseguir la mejor escuela posible para todos. Por esta razón parece más completa la concepción del padre como participante integral y colectivo que la del padre como cliente y consumidor individual, pero, además, porque aquél dispone de algo de lo que éste carece: de la posibilidad de atender lo individual influyendo en el medio en que se desenvuelve hasta llegar a modificarlo si ello redundaría en beneficio de todos; participar en la elaboración curricular, en el proyecto educativo del centro, colaborar –trabajar juntamente– con los profesores y con el equipo directivo, gestionar como asociado, como participante, el poder compartido, son formas de intentar hacer posible una determinada idea de escuela, la que una comunidad concreta cree necesitar; al padre como consumidor individual no se le otorga esta posibilidad, sino sólo la de elegir entre los productos que se le ofrecen, no podrá participar en la elaboración de un producto propio y "apropiado" a la singularidad personal, territorial y social de los escolares. Al padre como consumidor le guía el mercado –que no existe en estado puro– y las fuerzas "invisibles" –que no lo son tanto– que lo dirigen. Al padre como *participante* le acompaña la comunidad escolar y los

intereses por mejorar la escuela de todos. Sin embargo, son importantes las dificultades que obstaculizan el desarrollo y la misma realidad de esta última opción. Unas proceden, como ya quedó dicho más arriba, de las nuevas corrientes de opinión que pugnan por hacer posible la libertad de elección en educación en base a los clásicos parámetros de mercado y del conservadurismo social y político; otras tienen su origen en las disfunciones del proceso de participación y en las resistencias que lo coartan de entre las que el profesionalismo quizás sea la más urgente y difícil de erradicar.

Es preciso recomponer el tejido social que haga posible la "sociedad política", la cual no se aviene bien ni con la apatía política ni con la privacidad autocomplaciente (Arbós y Giner, 1992: 24). Como ya se ha dicho en capítulos anteriores, la *sociedad política* es el espacio de lo público, de lo más cercano a la vida de las gentes, espacio donde el ciudadano se siente identificado con otros en la construcción de un proyecto común y en la transformación de la realidad social, es el lugar de los movimientos locales y sociales donde son posibles las relaciones interpersonales sin mediar el alienante dirigismo e intrusismo del "Estado al uso" ni interesados fines de mercado, son los espacios-comunidad, donde se manifiesta el poder del ciudadano que, no se olvide, requiere también de la concreción de "formaciones políticas" particulares que configuran, en clave política, nuestra realidad cotidiana; dicho más claramente, "sociedad política" y "Estado propiamente dicho" están en estrecha integración dialéctica.

La libertad de elección en educación, que ha llegado a verse como una exigencia de tolerancia y de respeto al pluralismo (Coons, 1995), quizás debería examinarse también como posible obstáculo para la cohesión de la sociedad y para la igualdad, pilar de la democracia, en tanto que perjudica a los más desfavorecidos social y económicamente. Junto a ello, es necesario considerar la retórica política que encierra este reformismo de la libertad de elección para encubrir otros objetivos menos aceptables por la opinión pública, así como otra consecuencia importante para nosotros implícita en el discurso neoliberal y neoconservador de la libertad de elegir centro: la desnaturalización del compromiso que los padres deben tener con la escuela de sus hijos. Pero de esto ya se ha hablado antes. No obstante, no será inútil remarcar que apostar por una educación de todos y para todos equivale, utilizando palabras de Apple (1995:1: 161) a "extender la política" para revitalizar la práctica democrática mediando el debate, la discusión y el consenso, mientras que todo proyecto educativo mercantilista implica una "contención de la política" que "queda reducida a economía, a una ética de la 'elección y del 'consumo'".

El otro problema que se anunciaba reside en cómo conseguir una participación efectiva de los padres en la enseñanza. Será real y positiva aquella que se aleje de la retórica y logre implantar en los ciudadanos –los padres en este caso– el sentido de ser *propietarios* de una organización –la escuela– que con anterioridad podrían haberla percibido como distante, ajena, alienante. Naturalmente, este sentimiento de propiedad exige que los "profesionales" modifiquen la concepción que tienen respecto de las funciones e intenciones de los padres; éstos, como ya se ha dicho más arriba, presentan carencias y necesidades, lo cual, sin embargo, no es una excusa para limitar su papel a de meros comunicantes o interlocutores siempre disponibles a los requerimientos de los

*profesionales*; más bien al contrario, porque los padres también tienen mucho con lo que contribuir a la mejora de la escuela (Hornby, 1990).

La Administración, los padres y los profesionales son conscientes de la importancia de su mutua colaboración, sabedores de que se necesitan en el empeño de atender la formación de los escolares; sin embargo, bastante a menudo se hace muy difícil ese acercamiento tan necesario para la calidad de la enseñanza (Mayordomo, 1996 y Vázquez Cazón, 1995), y se vuelve conflictiva la imprescindible "mediación compartida" que para Gonzalo Anaya (1995: 251) "es la forma más perfecta de participación que se puede dar en nuestra sociedad democrática".

Hace décadas se convocó a los ciudadanos a hacer su escuela porque, sabiendo a quién pertenecía, sin embargo, no se tenía claro ni el por qué de la escuela ni qué escuela construir; parecía oportuno llamar a los directamente interesados a participar en esta trascendental cuestión (Corradini, 1977). El problema es hoy diferente: aparece un nuevo tipo de escuela con nuevas propuestas educativas –de las que la libertad de elección no es más que una de sus manifestaciones– y para legitimar esa opción se convoca a los padres, pero no como protagonistas, sino como espectadores. Para qué la escuela y para quién la escuela son en estos tiempos cuestiones trascendentales en cuya resolución ha de estar convocada y participar toda la comunidad, "propietaria" de la escuela, máxime cuando en la definición de educación –como advierte Michael W. Apple (1996a: 53)– las transformaciones que se están operando vienen produciéndose en una dirección inquietante:

Ya no se considera la educación como un aspecto de la alianza social en la que se reúnen muchos grupos "minoritarios" [...] para proponer políticas socialdemócratas (limitadas) para las escuelas: ampliar las oportunidades educativas, tratar de igualar los resultados, elaborar programas especiales de educación bilingüe y multicultural, etcétera [...] se ha constituido una nueva alianza cuyo poder está aumentando en la política educativa y social. Este bloque de poder combina los negocios con la Nueva Derecha y con los intelectuales neoconservadores. Sus intereses tienen menos que ver con las oportunidades de desarrollo en la vida de las mujeres, de las personas de color o de los trabajadores. En cambio, aspira a establecer las condiciones educativas que cree necesarias tanto para incrementar la competitividad internacional, los beneficios y la disciplina, como para hacernos regresar a un pasado utópico del hogar, la familia y la escuela "ideales".

Si tenemos claro para qué la educación, sabremos con esa misma claridad para quién es la escuela. A lo largo de estas páginas se ha expresado una y otra intención, a pesar de lo cual cabe decir todavía que es bueno que la escuela sea conformada de acuerdo con las necesidades de *toda* la comunidad, informada según los objetivos y el talante de todos los que la integran, que, en ningún caso, deberían estar dictados por los grupos de presión influyentes sean éstos de índole económica o política. En este quehacer tienen todos los ciudadanos un papel que cumplir, un protagonismo que es especial para los miembros de la comunidad educativa, llamados a construir su propio modelo de escuela desde el que sea posible intervenir sobre la sociedad para transformarla. Porque desde la escuela se educa también a los ciudadanos en la participación democrática, a tomar parte

en las decisiones que conciernen a los problemas públicos, evitando así, como decía Richard Bates, la "des-politización", es decir, quedar al margen de las decisiones que los afectan.

Pero no todos lo tendrán tan claro. Los defensores de la democracia directa o participativa apostarán por una intensa educación cívica pública, los mentores de la democracia representativa querrán una débil educación cívica de carácter privado.

#### **6.4. Educación cívica**

La educación cívica acarrea la herencia interpretativa que de la democracia legan tanto los minimalistas como los maximalistas, los partidarios de la democracia representativa y de la democracia participativa. En consecuencia con lo expuesto hasta ahora, se ha de ver qué entendimiento tienen unos y otros de la educación cívica (Águila, 1996; Naval, 1995 y 1996; Bárcena, 1997).

Los minimalistas, acordes con su idea de desimplicación ciudadana, de una cierta apatía política, de una cultura política centrada en el individuo, en la tolerancia –vista como "vivir y dejar vivir"– y en la representación de los expertos, serán partidarios de una educación cívica informada por estos mismos requerimientos. La tolerancia, entendida como "dejar hacer", es necesaria para la privacidad, para que la vida individual se desarrolle sin interferencias y sus libertades y derechos subjetivos sean respetados, y exige un Estado o poder público desimplicado, neutral en educación. Así pues, para la filosofía neoliberal, la educación cívica se desarrolla mejor en ámbitos privados y familiares. La mínima participación que defienden y la tolerancia que buscan les hacen desechar, en consecuencia, una educación cívica propiciadora y formadora de la participación política, y desincentivar aquellos valores que acompañan la participación, como las actitudes de diálogo y de deliberación conjunta precisas para llegar a acuerdos, el espíritu y el juicio crítico, que se muestran inconvenientes para el minimalismo por su potencialidad cuestionadora del orden establecido tanto en el plano individual como en el ámbito privado y público. La tolerancia no debe llegar al extremo de poner en duda tradiciones, culturas, procedimientos, modos y contenidos de la educación. Los currícula de los centros públicos de enseñanza, en vez de incorporar actividades destinadas a entrenar en las habilidades necesarias para participar en la vida pública y para fomentar el juicio crítico, se preocuparán más por que los alumnos sepan reconocer las excelencias del experto, sus habilidades en el desenvolvimiento de la vida pública y las mejores cualidades de la representación política susceptibles de lograr la más ventajosa defensa de los intereses privados; es preciso recordar que el ciudadano del minimalismo es un ser privado que está obligado a elegir cuidadosamente a sus representantes. Concepción Naval (1996: 226) advierte que entre las muchas objeciones que se pueden hacer a la postura minimalista, una de ellas es que "podría implicar una socialización irreflexiva en el status quo social y político, y sería por tanto inadecuada en educación". El escaso compromiso ciudadano, la "extrema 'delgadez cívica'" en la definición de ciudadanía

(Águila, 1996: 40), requiere para la educación cívica, según la tradición liberal-conservadora, poco más que la adquisición de informaciones ligadas a los fundamentos legales y constitucionales. De aquí que, además, para la identidad que necesita el "minimalista" sea suficiente con la que le otorga la ley, la cual, por otra parte, es la que le confiere derechos individuales y la protección de los mismos. La identidad ciudadana es algo legal, no un sentimiento.

El hecho de que la sociedad sea diversa y plural en sus creaciones y manifestaciones políticas, sociales, filosóficas, etc., sirve al liberalismo, además de fundamento a su doctrina, para argumentar la inconveniencia de una educación cívica pública, que no sería admisible por su pretensión homogeneizadora de creencias, valores y prácticas ciudadanas, intención esta que –en opinión de C. Naval (1996)– llevaría a la disgregación social por no dar satisfacción a otros modos diversos de concebir la política, dando por sentado la existencia de virtudes públicas que, sin embargo, pueden no gozar de consenso. Cuáles deben ser esas virtudes cívicas es una cuestión compleja porque los minimalistas exigen, como la primera de ellas, el derecho a vivir una vida no sometida a crítica, "inexaminada e irreflexiva" (Naval, 1996: 228), por lo que una educación cívica pública no tendría el acuerdo necesario para emprender una educación cívica reflexiva y crítica, y, como la segunda, la defensa de la "autonomía" individual, entendida como algo personal, privado y solitario.

En la concepción democrático-participativa o maximalista, el eje de su interpretación democrática es la participación intensiva, apoyada en la creencia de que la participación origina valores positivos para el ejercicio pleno de la ciudadanía y, en consecuencia, para la gobernabilidad, sobre todo si la demanda de participación es elevada (Puelles y Urzúa, 1996: 112). Por contra, el gran interés del maximalismo por la educación cívica se justifica por su mediación en el logro y fomento de la participación como instrumento llamado a elevar el sentido y la exigencia de la ciudadanía. No sólo esto: la participación es vista como la fuente de otros valores cívicos y como la forma de vivir la democracia. Consecuentemente, se hace necesario extender la participación a todos los ámbitos de la sociedad civil y diseñar programas educativos públicos que incentiven el conocimiento de los valores que acompañan la acción política participada, como el respeto mutuo, la deliberación conjunta, la solidaridad, etc., y que capaciten a los ciudadanos para tomar parte en las decisiones públicas en una sociedad democrática.

La educación cívica maximalista entiende y cultiva la identidad ciudadana como una forma de pertenencia a la comunidad, como una manera de vivir, de ser y de sentir en el seno de una comunidad que otorga derechos, pero que también pide la asunción de obligaciones y responsabilidades y demanda lealtad y compromiso pleno con los demás ciudadanos y sus búsquedas en común. Esta exigencia requiere el conocimiento amplio de principios, valores, procedimientos, normas, etc., que son precisos para el ejercicio de la ciudadanía, entre los cuales ocupa un lugar preferente la educación para el desarrollo del juicio crítico y para la adquisición de actitudes y valores cívicos como la capacitación para el diálogo, la promoción y creación de espacios de participación ciudadana, etc. No es en absoluto difícil estar de acuerdo con Benjamín Barber (1984: 132) cuando sostiene

que la educación política, que hace de la conformación del juicio político su principal razón de ser, es condición para hacer posible la vida democrática que se fundamenta en la práctica de una participación política capaz no sólo de resolver conflictos, sino también de transformar a los individuos privados en ciudadanos libres y a los intereses privados en intereses públicos.

La necesidad de la educación para la ciudadanía es reconocida incluso por las teorías que defienden la democracia representativa. Aquí también se hace preciso, por necesidad y convicción democrática, compartir ese reconocimiento, aunque desde otros supuestos que se analizan a continuación.

Algunos estudiosos entienden que las notas que informan los modelos de educación cívica propugnados por las teorías de interpretación democrática de las que proceden son, en un caso, claramente insuficientes y, en el otro, excesivas. Por eso suele haber coincidencia en partir de la definición previa de ciudadano y de las virtudes cívicas que la conformen. Rafael del Águila (1996: 40-41), quien nos ha acompañado en buena parte de este capítulo, prefiere rebajar las exigencias del "buen ciudadano" y propone un concepto de "ciudadano intermedio" –o "ciudadano reactivo"–, que actuaría como un *buen juez* "crítico que utiliza su reflexividad sobre los valores públicos y se constituye así en intérprete crítico de la realidad política que le rodea"; lo cual exige que el ciudadano, para reaccionar ante lo intolerable, para restaurar la democracia "a sus fundamentos morales" en el caso de que vea en peligro su identidad, sea autónomo, es decir, posea juicio político, sea capaz de juzgar deliberativamente y de pensar poniéndose en lugar de sus representantes. Cualidades estas que exigen, sin duda, una importante y nada tibia educación cívica.

Otros autores no ponen calificativos al tipo de ciudadano deseable al que las escuelas deben dedicar sus esfuerzos, pero sí lo dotan, como no podía ser de otro modo, de virtudes de profundo calado individual y social. Así, Alejandro Mayordomo (1998: 125-162) cree que la propuesta que un educador debería ofrecer "es la de hacer creer y querer a alguien algo muy parecido a esto: Puedo ser libre, debo ser yo mismo, he de ser con los demás", o, si se quiere, la acción educativa tiene un importante cometido formando en los escolares un criterio propio y la capacidad de dialogar con otros, y cultivando en ellos la independencia de su juicio político y el sentido de pertenencia. Y aun propone como trabajos de formación para el aprendizaje cívico la convivencia, el sentido comunitario, el aprecio de la democracia y la afirmación de los derechos humanos, la tolerancia, la paz, la solidaridad y la cooperación, la comprensión internacional, la deliberación y la acción política en sentido arendtiano, la responsabilidad y los deberes que como seres humanos y ciudadanos deben ser asumidos. Todo un programa para el civismo. Por su parte, Adela Cortina (1997: 217-250), otra asidua compañera de viaje en estas páginas, resume en los siguientes valores cívicos aquellos que ninguna institución escolar debe dejar de transmitir: la *libertad* (entendida en una triple dimensión: como participación significativa en los asuntos políticos, como independencia –asociada a los derechos y libertades individuales– y como autonomía, esa capacidad del ser humano de dotarse de normas morales que guíen su conducta, sin

depender de las normas de los otros, heteronomía); la *igualdad* (ante la ley, de oportunidades y de prestaciones sociales, es decir, igualdad en dignidad); el *respeto activo*, valor superior a la tolerancia que, como se ha visto, puede equivaler a indiferencia o desinterés y que es entendido como el interés activo no sólo en respetar, sino en comprender los proyectos de otros y ayudarlos a llevarlos a cabo siempre que reflejen un punto de vista moral respetable; la *solidaridad*, pero no grupal –que puede ser injusta cuando defiende los intereses del grupo a pesar de que con ello se perjudique a otros–, sino universal, que implica que "somos personas y nada de lo personal puede resultarnos ajeno sin grave pérdida"; el *diálogo*, "la disposición a resolver los problemas comunes a través del diálogo", la "búsqueda cooperativa de lo verdadero y lo justo", que se presenta como un compromiso entre ciudadanos protagonistas de una tarea compartida y no como una tarea de espectadores.

Aunque señalado directa o indirectamente, merece la pena subrayar dos atributos más del "buen ciudadano": su identidad con una comunidad y su pertenencia a ella, porque su carencia –propiciada por el individualismo liberal– ha desarrollado el desarraigo ciudadano y la desorientación de las tareas morales que deben orientar su acción cívica.

Excedería las posibilidades de este capítulo abordar las muchas dimensiones que posee la democracia en su relación con la escuela (Fernández Soria y Mayordomo, 1993: 113-132); de ellas bastará con mencionar sólo dos que se manifiestan básicas: una escuela es democrática cuando su vida se configura en torno a estructuras y procesos democráticos y cuando crea un currículum que aporta experiencias democráticas a los escolares (Apple y Beane, 1997: 24-39). Es oportuna esta referencia porque conviene señalar que el escolar dará importancia a la participación social en la vida cotidiana y a la democracia misma en la medida en que perciba estas mismas dimensiones en su realidad escolar diaria. La creación de una sociedad democrática y de una escuela democrática son dos posibilidades que se alimentan mutuamente; Wilfred Carr (1993: 71) lo expresa así: "sin la transformación democrática de la sociedad 'un currículum para la democracia' será ineficaz y sin 'un currículum para la democracia' la posterior democratización de la sociedad es improbable que ocurra"; cabe, además, preguntarse si el alumno otorgará algún valor a la educación cívica si el entorno escolar no le proporciona el referente real en el que contrastar aquella enseñanza. Y lo que es, si cabe, más importante: la ciudadanía activa, participativa y responsable requiere que la socialización democrática que se procura desde las aulas no sea pasiva, sino radicalmente activa, es decir, asumida mediante un proceso reflexivo, para lo cual –dice W. Carr– el currículum debe estar interesado en "transformar la sociedad para crear la democracia" y hacerse visible como tal a los escolares. De la mano de esta reflexión es necesario preguntarse –siquiera sea de pasada– si la educación cívica debe emprenderse desde las enseñanzas que potencialmente irradie el ambiente, como un aprendizaje que necesariamente transmitirá la vida toda de la escuela que, envuelta en un "halo" o "ambiente" democrático y moral, forme ética, moral y cívicamente a los alumnos, o bien debe existir en el centro escolar un espacio y un tiempo de trabajo activo y de reflexión en el que los alumnos, con la ayuda del educador, discutan y analicen sobre temas morales, éticos y cívicos, de modo

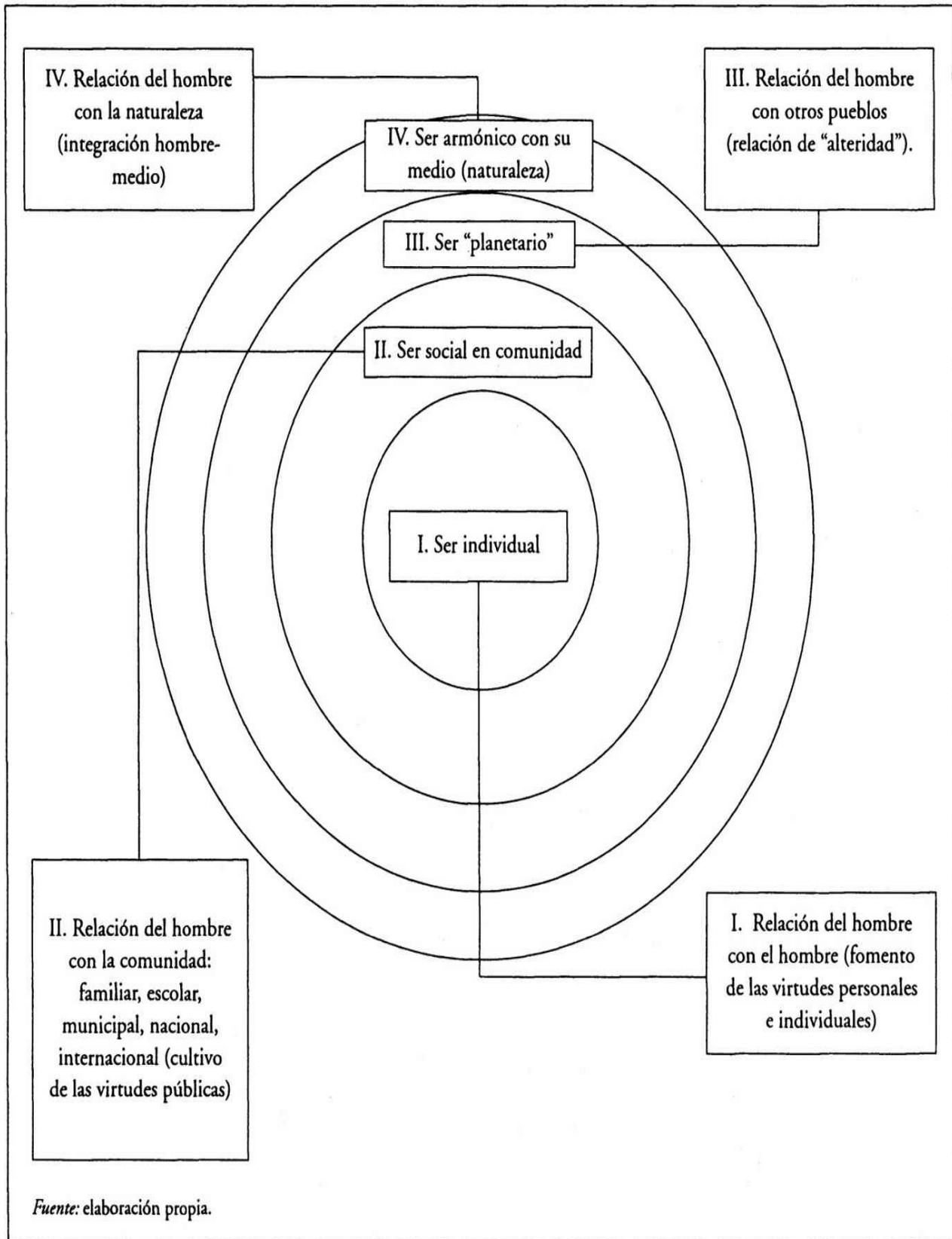
que lleguen a construirse autónomamente sus juicios y acciones morales, éticos y cívicos (Buxarrais, 1991: 11 y Bolívar, 1998: 66-67). Las reservas que se aducen a esta segunda manera de formación cívica residen en la facilidad que presenta a la manipulación del profesor o del centro, que incluyan en su idea de educación la inculcación de verdades y valores absolutos, a lo cual hay que decir de inmediato que no es posible una educación cívica o moral si no se renuncia a la inculcación ideológica, a la reproducción de normas y valores. La educación cívica a la que se ha hecho referencia en este epígrafe parte necesariamente del juicio autónomo, del criterio personal del alumno que ha llegado a construir sus propias normas de actuación ante situaciones conflictivas saliendo de la a-normatividad que, por definición, es contraria a todo proceso democrático. Es la conjunción de la educación cívica y la educación moral; la primera no es posible sin la segunda, que posibilita que el ciudadano, dotado de normas éticas, pueda convertirse, ahora sí, en el "ciudadano reactivo" que se mencionaba antes y alzarse, llegado el caso, contra la tentación del poder absoluto y situar al ciudadano en un contexto de solidaridad que trasciende la mera integración política (Naval, 1996: 229-231). Y es que con la socialización política y la formación del ciudadano, como dicen Ibáñez-Martín (1988: 443) y Medina Rubio (1986: 335), no es suficiente, ha de ser completada con la reflexión ética y la formación de las personas.

La formación de los escolares desde un punto de vista ético, moral y, por tanto, cívico, se justifica, sobre todo, por las relaciones a las que personal y colectivamente está sujeto todo individuo. Algunas de estas relaciones provocan situaciones que, en determinados momentos, afectan a las sociedades de manera especial, bien por su carácter circunstancialmente problemático y por la actualidad de sus planteamientos, bien porque estas relaciones se refiere a lo micro y a lo macro y afectan, por tanto, al comportamiento completo y total de la persona y del ciudadano, es decir, como ser individual, como ser social en comunidad, como ser "planetario" y como ser en armonía con su medio.

Así pues, a la relación del hombre con el hombre, con la comunidad, con los demás pueblos y con la naturaleza, debe atender la educación para una ciudadanía personal y comunitaria, "local" y "universal", diferente como miembro que pertenece a una comunidad, pero también identificada con las demás personas con las que comparte algo en exclusiva: la humanidad, una ciudadanía solidaria y responsable con la herencia que no le pertenece porque es común y que debe transmitir a los ciudadanos del futuro: el entorno natural (véase la [figura 6.1](#)).

- a) *Relación del hombre con el hombre*, que a menudo está fundada sobre la "ética del conquistador", una relación que contempla el ejercicio de la opresión sobre el débil (desigualdades sociales), el culto al poder, el afán desmesurado de triunfo, con frecuencia insolidario cuando se hace a costa de otros, etc. (Romía, 1991: 174-175). Formar en la sensibilidad, el rechazo ante las situaciones de injusticia y las desigualdades sociales, la solidaridad con los grupos más afectados, la valoración de los derechos humanos y el rechazo de

cualquier forma de violación de los mismos, así como de todo tipo de discriminación..., son sólo algunas actitudes de la educación cívica ante este primer ámbito de relación humana.



**Figura 6.1.** Dimensiones del ciudadano.

b) *Relación del hombre con la comunidad*, en el seno de una sociedad civil – compuesta por sociedades intermedias (familia, municipio, sindicato, asociación de vecinos, etc., ámbitos naturales al hombre)– en la que debe desarrollar su sociabilidad y su ciudadanía y superar tanto el totalitarismo como el individualismo egoísta y anárquico. Como se ha visto en las páginas precedentes, no son pocos los que sostienen que nuestras sociedades democráticas no gozan de buena salud, sobre todo porque los mecanismos democráticos no terminan de incorporarse a nuestros hábitos personales procurando formas de ser y de actuar democráticas, que pasan por aprender primero y practicar después los patrones que fundamentan la democracia (tolerancia, aceptación del otro, uso de la razón dialógica, respeto a las minorías, justicia social), y hacerlo desde la propia autonomía en las convicciones y opciones personales. Pero cada vez es más difícil moverse con autonomía por entre los muchos medios alienadores que dificultan la participación del individuo en la toma de decisiones respecto a su propio proyecto de vida, que no se circunscribe al ámbito de lo personal, sino que se extiende al de lo público y colectivo. Por eso, frente a las "seducciones de la sociedad de masas y frente a los gregarismos generacionales" es preciso desarrollar el sentido crítico y la capacidad de generar alternativas, porque ¿de qué sirve la libertad de pensamiento y de expresión si sólo se es capaz de pensar por cuenta ajena?, ¿de qué sirve la libertad de elección si no se sabe qué elegir? (Hortal Alonso, 1992: 77). La libertad de optar y de asumir y mantener compromisos personales y colectivos no es algo que crezca de modo espontáneo, sino que se educa, se fomenta, o se bloquea, se estanca o se falsea. A ser libre se aprende. Y esta libertad es un componente esencial de la moral democrática, moral que, como sentencia Adela Cortina, "es un modo de enfrentarse a la vida que requiere aprendizaje". Se ha afirmado que en la sociedad las personas "no se preocupan por las normas que deberían regir su vida humana como tal, sino que se guían por las normas que sus roles les asignan", lo que ha favorecido que se contemple más la excelencia en la profesión que la actuación de la persona como ser-en-comunidad; "nuestra sociedad está falta de comunidad", afirma Buxarrais Estrada (1992: 106), por lo que es preciso diseñar planes de actuación pedagógica que compensen esta falta de comunidad. En este sentido se muestra fundamental no sólo el cultivo de las virtudes públicas, sino el fomento de actitudes entre las que figurarían las siguientes: responsabilidad en el ejercicio de los derechos y de los deberes que corresponden como miembro de una comunidad; valoración de la conducta participativa como medio de integrarse responsablemente en un proyecto comunitario; solidaridad y comprensión ante los problemas de los demás; valoración del diálogo como instrumento privilegiado para solucionar los problemas de convivencia y los conflictos de intereses en la relación con los otros; sensibilidad y deferencia por las ideas y opiniones de los demás;

respeto crítico por las normas establecidas; valoración crítica y respeto de los principios e instituciones democráticos; consideración hacia las opciones políticas de cada persona que no supongan un "contravalor"...

- c) *Relación del hombre con otros pueblos*, amenazada por el chauvinismo o la "ética de la tribu" en su aspecto más negativo, en lo que tiene de amenaza a la diferencia, a todo lo que no sea tribal. Prepondera la uniformización sobre el respeto a la diferencia. En el [capítulo segundo](#) se aludía a una sociedad con alarmantes componentes de exclusión, que siente nostalgia de la tribu, entendida ésta como una vuelta a los iguales (homogeneidad) y exclusión de toda heterogeneidad; deseosa de volver al nacionalismo excluyente en tanto que niega las comunidades variadas. Las implicaciones de esta "vuelta a la tribu" conllevan comportamientos racistas y xenófobos, así como actitudes enemigas contra toda minoría, ya sea étnica, ideológica, religiosa, cultural o lingüística. Las migraciones de variada índole no hacen sino incrementar estas actitudes negativas. Así pues, una correcta educación cívica desarrolla la sensibilidad y el respeto por las costumbres, valores y modos de vida de pueblos distintos a los nuestros; el aprecio por el patrimonio cultural y natural de las naciones; el rechazo de las injusticias que se pueden derivar de la precaria situación de los inmigrantes, etc.
- d) *Relación del hombre con la naturaleza*, basada en la "ética del dominador", que sitúa al hombre y sus necesidades por encima de cualquier consideración, por encima incluso de la naturaleza, de la que toma posesión como dueño y señor sin ver en ella más que un depósito de residuos y una reserva de materias primas, abandonando de este modo toda idea de integración del hombre con su medio. El hombre se erige en protagonista exclusivo y egoísta de este conjunto armónico integrado por la humanidad y la naturaleza.

Afectando a todas estas relaciones, la educación cívica se hace necesaria sobre todo ante los incesantes cambios de toda índole que conoce la sociedad actual (tecnológicos, científicos, sociales, políticos, económicos, etc.), cuya comprensión debe facilitar la escuela, haciéndolo no sólo de una manera transversal (a través de los motivos que proporcionen asignaturas como la Historia o los estudios socio-económicos), sino también de forma explícita, reservando para ello un lugar preponderante en el currículum escolar. Esto es especialmente válido en momentos en los que hay que tomar postura ante variadas crisis: de identidad y pertenencia social y política, de comunidad, de valores, ecológica, etc. Situaciones, en suma, ante las que es preciso "armar" desde una perspectiva cívica y moral a los escolares.

La democracia directa, intensa y participativa se ve amenazada por quienes, seguidores de posturas neoliberales, postulan una democracia mínima y representativa, más conveniente a los mecanismos liberales, que ven en el control –en este caso de la mayoría– un obstáculo para su desarrollo. La creciente complejidad social, el incremento del escenario de la potencialidad política (de la Ciudad-estado se ha pasado al Estado-nación y ahora a la sociedad global), el logro y disfrute individual de derechos individuales y sociales, harían difícil e innecesaria la "discusión" política. En consecuencia, la "formalidad" democrática sería más rentable en términos de eficacia y estabilidad social. Para gestionar pacíficamente los recursos y los beneficios – ideal del liberalismo– es suficiente una democracia mínima, representativa, elitista. Pero el "realismo" en democracia no suele contemplar lo que, a fin de cuentas, la legitima: la emancipación, el desarrollo y la dignidad de la persona, que quedan sujetos al "posibilismo" o "realismo" democrático.

De las dos concepciones básicas de democracia –participativa o directa y representativa o liberal– se derivan dos maneras de concebir un elemento tan fundamental para la democracia como es la participación. El liberal-conservadurismo cree que la complejidad de la política no permite su comprensión por todos, razón suficiente para delegar en los representantes. La perspectiva democrático-participativa, sin embargo, concibe la participación amplia e intensa como un valor educativo en sí misma, además de como un requisito imprescindible para poder hablar de democracia. Estas dos maneras de entender la democracia y la participación tienen una traducción educativa en la práctica y en el modo de concebir la educación cívica necesaria para hacer realidad un modelo u otro de democracia. En este capítulo la práctica se ejemplifica en el análisis de la implicación y desimplicación paterna, en la participación mínima o "clientelar", caracterizada por la exclusiva capacidad individual de elegir centro escolar, y la participación "integral", caracterizada por una implicación colectiva y responsable en la creación y gestión de un proyecto educativo común. Para éstos el ideal será una educación cívica pública, para aquéllos una educación cívica de carácter privado.

Pero educar para la ciudadanía exige identificar previamente los rasgos definitorios del ciudadano. Mientras que para los partidarios de la democracia minimalista será suficiente con un ciudadano "apático" políticamente, para los maximalistas el ciudadano debe estar plena e intensamente implicado en los asuntos públicos. En este capítulo se destacan como valores cívicos el criterio propio necesario en democracia, la capacidad de diálogo para hacerla con los demás, la justicia, la igualdad, el respecto activo, la solidaridad, el sentimiento de pertenencia a la comunidad y la identidad con ella. Una comunidad que no se agota en lo local, sino que se expande también a lo universal, lo que hace que la ciudadanía se predique tanto de lo local como de lo universal.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) ¿Cuál es su concepto de democracia? ¿Qué elementos cree que debe contemplar?
- b) Reflexione sobre la democracia que conoce y señale sus logros y carencias con arreglo a su ideal democrático.
- c) ¿Considera que hay razones que justifiquen el cuestionamiento de la democracia?
- d) ¿Qué modelo de democracia cree más factible: el que propugna la democracia representativa o el que defiende la democracia participativa? ¿Cuál más deseable? ¿Puede proporcionar otra alternativa?
- e) Traslade ambos modelos a una situación escolar y argumente sobre las ventajas de uno y de otro.
- f) Argumente a favor de la participación clientelar de los padres. Haga lo mismo con la participación intensiva.
- g) Atribuya a su concepto de ciudadano aquellas virtudes públicas que considere inexcusables.

# 7

## *Descentralización educativa*

### **7.1. Introducción**

La actualidad de la descentralización concita una unanimidad casi absoluta. Está en el centro de numerosos estudios, debates y reflexiones, y en la realidad de no pocas prácticas políticas y administrativas. Pero este protagonismo no acapara sólo alabanzas, sino que también polariza las críticas de no pocos expertos y las advertencias incluso de organismos obligados a evitar posturas de encono. David Slater (1996: 71), citando a Curbelo, dice que la descentralización ha demostrado ser popular por su ambigüedad, por ocultar más de lo que revela, porque trae recuerdos de reivindicaciones antiguas (sobre todo de corte liberal), porque se justifica bien desde la tecnocracia (de nuevo el liberalismo) y porque puede ser útil como instrumento político. Y esta situación es así, porque pocos conceptos como éste contienen tantas y tan variadas implicaciones. Entre ellas, una de las primordiales quizás sea la pretensión de satisfacer la necesidad de legitimación que afecta a las democracias en crisis, que, ante la desafección ciudadana, creen afianzarse entregando a sus ámbitos más cercanos capacidad de decisión y parcelas de poder. Esta sencilla alusión bastará para observar que los procesos de toma de decisiones, que están en el núcleo de todo proceso descentralizador, trascienden con mucho el ámbito técnico y educativo y se preguntan sobre el desarrollo de la democracia, acerca de la naturaleza del Estado, sobre su papel en este proceso, por la situación de los servicios públicos en una situación de concurrencia de mercado en la que los productos que se exponen han de ser, entre otras cualidades, homologables en sus características (no lo son las que informan la oferta educativa privada y la pública), y sus agentes o productores incapaces de desequilibrar el mercado, cosa que el poder público sí puede hacer; la descentralización, en consecuencia, no puede dejar de indagar—en el ámbito educativo— sobre cuestiones tan fundamentales como la calidad, la evaluación, los costes, la formación de los profesores, la eficacia y la igualdad en la enseñanza. Más aún, afecta a las relaciones entre el Gobierno y la sociedad civil a la hora de organizar la vida de un país, resultando de su armonización o desencuentro diversas formas educativas y civiles de centralización o descentralización; lo cual refleja una relación de poder que afecta de lleno a la gestión, financiación, gobierno y reformas de los sistemas educativos. François

Orivel, en un simposio dedicado en Granada (1993) a debatir estos temas, sentenció oportunamente que la descentralización pone sobre la mesa una nueva dimensión de una vieja categoría educativa: el grado de poder, porque, sin duda, la descentralización tiene que ver con el enfrentamiento político en la práctica tanto a nivel de la macroestructura institucional como de la microestructura. La descentralización afecta, además, al sentimiento nacional y regional o nacionalista, lo que se ha traducido en una entrega de competencias a estas entidades políticas con las consiguientes tensiones entre ellas por hacerse con más capacidad de decisión y mayores cotas de influencia social. En este mismo sentido, la descentralización cobra una especial relevancia y actualidad en un contexto de globalización que está dando lugar a la formación de estructuras supranacionales, como la Unión Europea, donde, como advierte Sigurjón Myrdal (1996: 271), "se está considerando la creación de un poder centralizado en la burocracia de la UE para incluir cada vez más esferas del campo social", entre las que la educación ocupa un lugar preeminente. Por otra parte, la descentralización es un fenómeno que, en algunos países, como Dinamarca a partir de la década de los ochenta, nace apadrinada por el liberalismo que busca mayor libertad de movimientos –también en los centros de enseñanza– para poder responder mejor a las demandas de los clientes (padres y alumnos), por lo que la descentralización está también asociada al principio de autonomía en la gestión y a la libertad de poder elegir que, en el ámbito educativo, se traduce por autonomía escolar y libertad de enseñanza (Tourrián, 1995 y 1996).

Sin duda, los términos del debate son más políticos y económicos que técnicos, lo que provoca que la descentralización no sea algo estático, sino un proceso que presenta modificaciones constantes, como se ha evidenciado en los últimos veinte años, en los que se ha observado un deslizamiento del poder transferido en varias direcciones como se verá luego. Ahora cabe remarcar que lo antedicho conforma un escenario básico a la vez que complejo en el que se enmarca el establecimiento de las políticas descentralizadoras, que, en el ámbito educativo, no sólo son ya una tendencia reconocida por los organismos internacionales (OCDE, 1996: 10), sino también un importante indicador de calidad para la enseñanza (OCDE, 1992 y 1995).

## **7.2. Conceptualización y complejidad de la descentralización**

El que la descentralización sea un término impreciso que encierre un significado nada unívoco no es más que una muestra de su complejidad. Así pues, como un primer exponente de esta dificultad, y antes de seguir adelante, conviene delimitar los usos del término, porque a la "descentralización" se la ha denominado con otros conceptos similares, pero que en absoluto quieren decir lo mismo. Así, *descentralización* no equivale a *desconcentración*, fórmula de "descentralización geográfica de la autoridad estatal" (Lauglo, 1996: 195), mediante la cual una Administración centralizada opta voluntariamente "por atribuir determinadas funciones a otros órganos que guardan con ella una relación de dependencia jerárquica más o menos intensa". Por tanto, "la

desconcentración consiste en la atribución, dentro del propio ordenamiento jurídico, de una competencia o función a órganos que no ocupan la cúspide en la jerarquía administrativa" (Mur, 1993: 43-44); dicho de otro modo: mediante la desconcentración se transfieren tareas a otras unidades inferiores jerárquicamente, pero no la capacidad de decidir. Según este concepto, y por razones de eficacia administrativa, se reparten funciones, para las que los organismos señalados para ello gozan de autonomía funcional, pero no se les entregan competencias políticas. La *delegación* es una práctica usual en las Administraciones centralizadas y que no conviene confundir ni con la desconcentración ni mucho menos con la descentralización. Mediante la delegación, un organismo nacional cede a otro jerárquicamente subordinado –y dentro del mismo nivel nacional– "la facultad de ejercer parte de sus funciones. En virtud de ello, el órgano delegado realiza unas funciones cuya titularidad no posee. La titularidad permanece en el delegante: el ejercicio, en cambio, se traspasa al delegado". Para Roberto Mur (1993: 44-45), la distinción entre desconcentración y delegación parece evidente: "la desconcentración supone atribución de competencia por el ordenamiento jurídico, mientras que en la delegación opera la voluntad del órgano delegante y el ordenamiento jurídico se limita a permitir el acto; consecuentemente, en el acto de delegación se actúa con competencia ajena, mientras que en la desconcentración se ejercita competencia propia". Dennis Rondinelli (1990: 126-127) identifica, además de los anteriores, otros dos modos con los que se designa también la descentralización: la *devolución*, que implica transferencia de capacidad de decisión y ejecución –de autoridad, en suma– a organismos autónomos que pueden actuar de manera independiente, y la *privatización*, que resulta cuando un gobierno contrata los servicios de entidades privadas para realizar funciones públicas. También se emplea el término *regionalización*, que suele entenderse en un sentido amplio, abarcador no sólo de la descentralización administrativa, sino también de la "descentralización política territorial" (García Garrido, 1992: 16). Este término es el que más se ajusta al concepto de descentralización que se maneja en este capítulo, que, sin embargo, opta por el más usual de descentralización. La dificultad conceptual corre pareja a la del propio fenómeno político-administrativo de referencia, porque muchas manifestaciones de la descentralización no caben en los términos descritos; así, por ejemplo, E. Mark Hanson (1991: 5), cuando se refiere a la experiencia autonómica española, habla de una "estrategia de *cuasidevolución* de la autoridad de tomar decisiones".

Apurando mucho la síntesis, y sin mayores profundizaciones, se puede convenir que la descentralización implica cesión del poder de decisión, o parte de él (redistribución del poder), que significa autonomía en la toma de decisiones y en su ejecución, que conlleva la asunción consciente de obligaciones y responsabilidades, y persigue una alta eficiencia técnica y política en la variedad de formas organizativas en las que se encarna. Aunque esta caracterización no resuelve el marco geográfico y político de la descentralización, sí apunta su variedad, puesto que el poder puede ser compartido por el centro con otros niveles de la misma Administración, con entidades territoriales de corte federal o regional –o autonómico en el caso español– e incluso con otras de índole local o municipal, y en

todos esos casos estaremos ante sistemas descentralizados, aunque con distinto nivel de exigencia; pero en todos se hace cesión del poder de decidir y de ejecutar lo decidido. Por eso Manuel de Puelles (1992: 357-374), distingue, según la respuesta que se otorgue a determinadas claves fundamentales (financiación, supervisión, expedición de títulos, toma de decisiones sobre la ordenación básica de sistema educativo...), hasta cinco modelos en los que encuadrar los sistemas educativos: modelo centralizado, de descentralización intermedia, de descentralización federal, de descentralización federal y comunal y modelo de descentralización comunal y académica.

La OCDE (1996: 15-16), en su análisis de los cambios habidos en los sistemas educativos de los países miembros, observa la tendencia clara hacia "la delegación o «devolución» de la autoridad de la administración central hacia abajo", sin mayores especificaciones (ni siquiera conceptuales), y su traducción en una mayor autonomía de los centros escolares. Según esta evolución, son perceptibles en general dos modelos o situaciones, no generalizables, sin embargo, a todos los países de la OCDE: por un lado, la de aquellos de tradición centralizada, donde los organismos regionales y locales reciben desde el centro poder de decisión y de ejecución en materia educativa (España, Francia, Noruega, Suecia...), y, por otro lado, los países de fuerte tradición regional, en los que el papel de la Administración central se incrementa (especialmente el Reino Unido y Estados Unidos), dándose una absorción de autoridad y de poder desde los niveles intermedios –particularmente desde el local– a los niveles extremos, al nacional y al nivel de centro escolar. Un año antes, la OCDE (1995: 10) aun señalaba un tercer alineamiento formado por el traslado de poder del nivel nacional al local (visible especialmente en los países nórdicos). Las dos primeras situaciones forman parte reconocida de la complejidad de la descentralización, ilustrando la relación dialéctica existente entre descentralización y centralización, consistente en que, a mayor cesión de poder del centro a unidades subnacionales, mayor es la tendencia a recuperar poder, y a la inversa: a más concentración de poder en el centro, mayor propensión de éste a soltarlo, sin duda para evitar conflictos; incluso se ha detectado una reacción contraria a la descentralización entre comunidades locales con mucha responsabilidad, las cuales tienden a la búsqueda de referentes centralizadores y de cohesión conforme a pautas y normas nacionales, lo que, además de favorecer el centripetismo de los Gobiernos, crea una situación contradictoria que ha de compaginar la existencia de descentralización y de responsabilidad en la toma de decisiones con la necesidad de normas nacionales (OCDE, 1992a: 12). Esta situación, y la relación dialéctica aludida, no deja de ser un considerable problema para la estabilidad de las políticas educativas y su diseño a medio y largo plazo. No sorprende que esto sea así, dado que el controvertido aspecto de la centralización-descentralización-recentralización (Sevilla, 1996: 334) va acompañado de apreciaciones de valor, enjuiciamientos sobre políticas y sobre hechos consumados, miradas –ambiciosas o no– sobre el poder, posiciones vigilantes sobre las consecuencias que traen consigo nuevos repartos de competencias... Y es que las políticas que impliquen al ciudadano no dejan indiferente a nadie. Porque esta implicación puede derivar en mayor protagonismo de la ciudadanía o, por el contrario, en un retroceso de las posiciones

alcanzadas, cuando no en la intromisión de protagonistas menos transparentes en sus intenciones y usos como es el mercado. Porque, sin duda, la descentralización, la centralización o las tendencias a la recentralización afectan a las políticas de igualdad, a la toma de decisiones como parte de la acción política, a la construcción de una sociedad vertebrada o invertebrada, a la asunción de responsabilidades, al desarrollo del eficientismo y su incidencia en las políticas del bienestar, a los logros democráticos... Y es que, conviene repetirlo, la descentralización y sus oscilaciones conforman, además de una cuestión técnica y administrativa, un tema político, un tema social y, por ende, como se verá luego, un tema pedagógico.

¿Más que un problema técnico? Ya se han proporcionado algunas pistas al respecto; conviene seguir un poco más el rastro de algunas de ellas. Más arriba tanto Slater como Myrdal asociaban la descentralización a filosofías de corte liberal, lo que, si a primera vista, parece lógico, no deja de ser chocante si se considera –como hace Slater (1996: 78) citando a Borja– que el liberalismo agresivo pretende convencer de que el "individuo libre" vela por su "propio interés racional" delegando en el Estado la función del control social a través de elecciones periódicas, lo que lleva a Slater a concluir que "aunque la referencia a la noción de descentralización se hace positivamente, no hay descentralización del poder estatal, sino que más bien se aumenta la naturaleza tecnocrático-centralista del Estado". Más adelante se verá cómo políticas neoliberales, paradójicamente, echan mano de la descentralización para hacer más fuerte al Estado. Suele argumentarse también que la descentralización es requerida por grupos políticos y/o financieros para implantar o consolidar su dominio en determinadas áreas geográficas o de influencia social y económica. En este sentido anota Smith (1988: 217) que la descentralización puede incrementar el dominio y la influencia de quienes ya gozaban de ella, resultando así un obstáculo para la democracia y la participación social al tiempo que un elemento favorecedor del elitismo. Esta aparente contradicción indudablemente evoca el concepto de "modernización conservadora" de Roger Dale que se vio en el capítulo anterior, por la que hay una conjunción de intereses del neoliberalismo que necesita de la libertad que le proporciona la descentralización, y del neoconservadurismo que precisa de un Estado fuerte para sostener sus "ideales" romantizados de unidad nacional, patria, etc., y para ejercer el control social que se haría inevitable tras los conflictos que produciría una liberalización agresiva de la vida social, económica y política. De hecho, Slater (1996: 77) recoge opiniones que sostienen cómo la descentralización puede ser en Occidente una excusa para dismantelar el Estado de bienestar porque no se produce una descentralización de recursos similar a la que tiene lugar en las estructuras; más bien sucede lo contrario: propicia la concentración de la riqueza. Así, la descentralización, que va asociada a atractivos indudables, "también puede ser un paso mucho menos abierto en dirección hacia un aumento de la privatización, de la desregulación y del retroceso de muchas de las funciones económicas, y particularmente de las funciones sociales del Estado".

Por otra parte, la descentralización es utilizada como recurso para mitigar conflictos sociales y políticos demandantes de radicales entregas de poder político, como

instrumento para suavizar las resistencias ante los inevitables cambios que trae consigo el desarrollo y para eludir responsabilidades del poder central. De ahí que conceder cotas de poder y de decisión implique, en principio, algunas ventajas para los Estados centrales, que se ven aliviados de las presiones sobre temas conflictivos al hacer responsables de ellas a otras instancias subnacionales o al compartir con éstas la responsabilidad en aquellos problemas. Pero a veces ocurre que el Estado central, presionado o tentado por esta corresponsabilidad y sus ventajas, cede tal vez más poder del que debiera en una actitud contemporizadora con aquellos actores deseosos de ejercer su influencia sobre la sociedad, cesión que no siempre está libre de consensos interesados en acaparar parcelas de poder o en consolidar el que se viene disfrutando. Las consecuencias de este proceder político pueden derivar en el incremento de las desigualdades existentes no sólo entre regiones, sino también entre grupos sociales que, para ser corregidas, necesitan precisamente de la fortaleza de un Estado que haga posibles los pertinentes mecanismos de compensación de esas desigualdades, un Estado fuerte que está, al parecer, en la base del éxito o fracaso de la descentralización (Delors, 1997: 185).

Son muchas las complejidades e insuficiencias que envuelven el impreciso concepto de la descentralización. Por eso muchos se preguntan si no es más que un "mito", un "concepto", una "máscara", un "espejismo"; un planteamiento, en fin, decadente con el que se plantean las reformas administrativas. Fundamentan el escepticismo de estas dudas no sólo las contradicciones apuntadas y la instrumentalización que se hace de la descentralización, sino el que se tenga la convicción de que no se está asistiendo a una descentralización de verdad, sino más bien a algunas prácticas que toman ese nombre, pero que esconden más demagogia que otra cosa. Si no se produce una transferencia efectiva de competencias, si descentralización no equivale a autonomía, si sólo se habla de una mayor proximidad de la administración al ciudadano, pero no se parte de su necesaria e inexcusable participación en los asuntos que le afectan, se estará haciendo otra cosa diferente a la descentralización. Así, y por hacer ahora una referencia al ámbito educativo del que se ocuparán los apartados siguientes, para Thomas S. Popkewitz (1996) la descentralización auténtica en educación irá necesariamente ligada a cambios democráticos en el currículum y a la puesta en práctica real de la autonomía escolar.

Pero, a pesar de que la descentralización sea manejada con intereses a veces poco claros y como instrumento para resolver o aminorar conflictos sociales, a pesar también de las contradicciones inherentes a su complejidad, la descentralización se hace necesaria por variadas razones, entre las que, de momento –porque en el epígrafe siguiente se examinarán algunas de ellas con más detalle–, bastará con señalar las que aduce Maurice Kogan (1996: 416-417): la *funcional*, que alude eminentemente a la necesidad de los gobiernos de dotar de eficacia a todos sus organismos, lo que se logra posibilitando la toma de decisiones *in situ*; la *cultural*, que, en países con una tradicional cultura heterogénea, permite indagar en las distintas identidades; la *relación de poder*, es decir, el deseo de los pueblos a tener poder y a participar en las decisiones políticas. Éstos y otros argumentos posibles en favor de la descentralización evidencian que detrás de ella hay siempre una filosofía, una cultura, una tradición, una política; por ello su dificultad y

complejidad. De ahí que el tema se plantee a menudo en términos políticos y no siempre pragmáticos.

### **7.3. El sentido de la descentralización educativa**

Cuando una Administración se decide por fórmulas descentralizadoras, lo más posible es que pretenda lograr una mejor gestión y una mayor participación ciudadana en ella. Eficacia y participación o, si se quiere, motivaciones de índole técnica y política, suelen estar detrás de las opciones por fórmulas de descentralización educativa.

En efecto, el gigantismo –en volumen de gasto y de recursos humanos– que ha ido adquiriendo la Administración pública como resultado de las fuertes inversiones realizadas en respuesta a la creencia de que invertir en educación era invertir en desarrollo, ha producido adherencias (burocracia, resistencias al cambio...) que dificultan su acomodo ágil y eficiente a las exigencias de adecuación, de racionalización y ajuste de los escasos recursos disponibles. Los nuevos patrones de competitividad se avienen mal con estructuras poco permeables al cambio y resistentes a la introducción de mecanismos evaluadores de sus resultados. Para evitar el colapso de la administración, ésta opta, en consecuencia, por fórmulas descentralizadoras (Mur Montero, 1993: 47). Estrechamente conectada con esta presión sobre las Administraciones centrales está la tantas veces aludida crisis del Estado de bienestar, cuya evolución conviene recordar, siquiera sea sintéticamente, para comprender mejor el razonamiento seguido. En las décadas de los sesenta y setenta se entiende la educación –sobre todo la técnica y profesional y, obviamente, la secundaria y superior como las más inmediatas al mercado laboral– como factor de prosperidad para las naciones; en consecuencia, se invierten fuertes cantidades en educación; la enseñanza se convierte en la prioridad número uno de los Gobiernos; pero la recesión económica, con sus fuertes índices de paro –sobre todo juvenil–, que afecta incluso a los que han recibido enseñanza profesional, lleva a los responsables de los distintos servicios sociales (sanidad, vivienda, prestaciones al desempleo y a la vejez, etc.) a presionar sobre los presupuestos en demanda de un reparto más eficaz del dinero público, eficacia que se mide en términos de rentabilidad. Las demandas de rentabilidad alcanzan a finales de la década de los ochenta a los sistemas educativos con sus secuelas de estancamiento y control del gasto. En consecuencia, el Gobierno asistencial o Estado de bienestar no puede ya acudir a todas las necesidades de sus gobernados, ni prestar los servicios sociales con la "ligereza" de otras épocas, dado que toda prestación social exige una evaluación interna y externa de sus resultados.

De este modo, la crisis del Estado de bienestar afecta a los sistemas educativos y lo hace con una doble exigencia: por un lado, les obliga a plegarse a las exigencias de rentabilidad económica (eficacia) y, por otra, a abrirse a los agentes económicos, pero no sólo otorgando respuesta a las necesidades de la economía o dándoles cabida en la toma de decisiones que afecten tanto al diseño de las políticas educativas como a la marcha del

propio sistema educativo, sino también auspiciando la presencia de la iniciativa privada en la prestación del servicio público educativo (Castro Silva, 1993: 68-69). Así, el modelo de la *accountability*, de la rendición de cuentas, de la evaluación en función de los resultados obtenidos y del coste invertido, se ha hecho presente como respuesta necesaria a la crisis del Estado benefactor o de bienestar. Antes de profundizar algo más en el modelo de la *accountability*, es necesario recordar una práctica habitual en los sistemas educativos desde finales de los sesenta y principios de los setenta: la participación social en la enseñanza, que suele oponerse al modelo de la rentabilidad ante el que parece ir perdiendo terreno.

Francesc Pedró (1997: 16-29) observa cómo la confluencia de dos paradigmas está conformando un nuevo panorama educativo europeo: el paradigma *responsiveness*, que traduce "como la búsqueda constante de una mejor adecuación de los procesos y productos educativos a las necesidades del contexto", para lo cual se procedió a la redistribución del poder entre el poder central y el local y a la descentralización de la toma de decisiones en los centros escolares, a su autonomía y al fomento de la participación de los distintos sectores implicados en la enseñanza. El otro paradigma es el de la *accountability*, resultado de la reciente crisis económica que, como hemos visto, plantea al Estado un nuevo papel en la provisión de los servicios públicos e instaura una nueva cultura, la de la eficacia, la de la rendición de cuentas y la de la evaluación de resultados; la cultura, en fin, de la competitividad. Pero señala Pedró que la participación y el paradigma que la engloba ha creado centros con un estilo o proyecto propio, una diversidad que, si bien es susceptible de promover calidad, también lo es de crear disparidad de calidad, y si lo primero supone una indudable ventaja, lo segundo puede convertirse en factor de contrariedad para el Estado, que podrá admitir la atención a los diversos contextos "si garantiza una mejor respuesta a las necesidades del entorno [...] pero no puede dejar fluctuar peligrosamente la calidad de los centros", por lo que echa mano a la evaluación de los resultados, al paradigma de la *accountability*. Pero la conjunción de paradigmas puede derivar en un problema si la *accountability* se quiere imponer al paradigma *responsiveness*, si la cultura de la eficacia se sobrepone a la cultura de la participación, cuando, en realidad, uno y otro paradigma, una cultura y otra, no tienen por qué ser incompatibles, sino más bien al contrario. Si el Estado ha de redefinir su función ante las presiones que recibe desde las demandas de la "descentralización-eficacia" y desde las procedentes de la "descentralización-participación" –insistentes aquéllas en mayores espacios de libertad sin intervencionismo del Estado en la gestión escolar, y éstas en más escenarios y cotas de participación ciudadana– y opta por conceder aquellos espacios (a través, por ejemplo, de políticas de libre elección de centro) y utilizar esos escenarios y a sus actores (por ejemplo, los padres) para recuperar parte del poder y de la influencia antes transferidos, entonces la colisión es inevitable. Tanto que, en este supuesto, es fácil acordar con Pedró (1993: 82-83) que el fenómeno de la rendición de cuentas (*accountability*) como crisis estructural instalada en las sociedades desarrolladas ha llegado a generar dos modelos opuestos de gobierno de los sistemas educativos:

1. Gobierno de los sistemas educativos inspirado en la concepción de la educación como un producto sometido a la mecánica del mercado. Los "usuarios" del sistema educativo son "consumidores" de un producto –la educación– que pueden elegir en función de su calidad. Esta facultad de elección de la clientela en base a la calidad del producto se cree que estimulará la competencia entre los productores –los centros escolares–, que están obligados a difundir públicamente los resultados –éxitos y fracasos– de sus alumnos; en consecuencia, los consumidores –en este caso los padres– a la vista de los resultados –extraídos en base a exámenes casi exclusivamente cognitivos– elegirán el centro público que más exitoso sea, que más calidad ofrezca. Al margen de la valoración que pueda merecer en relación a aspectos tan fundamentales como la participación de los padres y el papel que otorga a la comunidad escolar, este modelo sirve al Estado para recuperar parcelas de control que tradicionalmente había dejado en manos de las autoridades locales o de los propios establecimientos escolares. En efecto; los centros educativos, sometidos a la lógica del mercado, establecen su evaluación en función de parámetros de mercado, con lo cual ni el profesorado se implica profesionalmente en la mejora de estos centros que están guiados por las exigencias "cualitativas" del mercado, ni la comunidad escolar tiene apenas protagonismo, puesto que el proyecto del centro tendrá esta misma guía.
2. Gobierno de los sistemas educativos sustentado en la concepción de la educación como servicio público. Aunque en los sistemas que siguen este modelo la evaluación presenta también una base de valoración de la calidad con arreglo a los patrones de la *accountability*, sin embargo –dice Pedró–, no se incita a la "competitividad salvaje entre los centros escolares sobre la base de los resultados obtenidos por los alumnos". De hecho, la elección del centro escolar por los padres no se rige por las reglas del mercado, sino sobre todo en base a la cercanía del domicilio, si bien esto se quiere hacer de manera flexible como está sucediendo en Francia. Lo que más importa ahora es que en este modelo la calidad de un centro se promueve mediante el apoyo, los incentivos, etc., y no exclusivamente mediante las exigencias del mercado. La información sobre las mejoras de calidad, la preparación y formación del personal implicado en los resultados de la enseñanza, son medios para lograr metas de calidad no medida exclusivamente según patrones cognitivos o académicos. En definitiva, "en este contexto, la escuela y su proyecto no son sólo invitados a centrar la acción sobre los resultados de los alumnos sino a hacerlo principalmente sobre los medios para alcanzar determinados niveles de logro más allá del dominio estrictamente cognitivo o académico".

Y si bien el modelo de la rendición de cuentas forma parte de un nuevo *ethos* que parece haberse instalado en las sociedades desarrolladas y que, como se ha visto, empuja hacia la consecución de mayor descentralización como requisito para una mayor eficacia,

en estas mismas sociedades anida también un *ethos* expresado en actitudes y deseos democratizadores que presionan en favor de la descentralización como elemento posibilitador de la participación social y que constituyen una nueva crisis estructural.

En el capítulo precedente se analizaba la situación de la democracia a la que algunas teorías y sectores colocan en estado de postración y crisis. Ciertamente, allí se aludía al cuestionamiento de la democracia participativa, que se apoyaba en un cierto sentimiento de pérdida de identificación ciudadana con ella y en una cierta desafección respecto a la cosa pública. En ese desapego o desencanto social tiene buena parte de culpa la crisis en la que parecen estar sumidos los Estados, cuya naturaleza está siendo también interrogada y puesta en tela de juicio, como se vio en el [capítulo 3](#). Interesa aquí aludir a esa crisis porque hay quien opina que está propiciada no sólo por el distanciamiento ciudadano del Estado, sino también por la "sobrecarga de los Gobiernos", que asumen funciones y objetivos asistenciales que no pueden cumplir (crisis del Estado de bienestar), lo que a su vez provoca quiebras en la legitimidad y, consecuentemente, crisis de gobernabilidad (Pérez, 1994: 67 y ss. y Arbós y Giner, 1993). Pero la crisis de gobernabilidad del Estado sobreviene también porque su distancia respecto al ciudadano es demasiado grande para poder responder, como promete en períodos electorales, a sus problemas con prontitud, generosidad y eficacia, deslegitimándose por ese incumplimiento y perdiendo fuerza "moral" ante sus electores, ante los ciudadanos. De ahí la crisis de la gobernabilidad: sin legitimación no puede darse la persuasión en el acto de gobierno ni la necesaria convicción en la obediencia. Tal vez por eso se esté asistiendo a la recuperación y desarrollo de las teorías de la desobediencia civil, que pueden verse reforzadas por la deslegitimación del Gobierno. Lo dicho explica la desafección de lo público, el desentendimiento y el desencanto *civil* (*del* ciudadano), su distanciamiento respecto al Gobierno de la *civitas* (la ciudad, el Estado), la lejanía entre la gestión de lo público-estatal y las demandas de los particulares, la desconfianza en una gestión que presenta disfunciones graves y grandes dosis de irracionalidad. Esta situación sólo tiene solución desde la transformación de la administración del sistema político.

Ello es posible abriendo sus estructuras a la participación social como medio de legitimación y de recuperación democrática. De hecho, la conformación progresiva de la sociedad civil, con todo su tejido social intermedio entre el individuo y el Estado, surge como resultado de las ansias de liberación de la tutela del Estado como "Gran Hermano Orweliano", del anhelo de empuñar las riendas de su propio destino, de las deseos de tomar parte en los asuntos que la afectan directamente, de la necesidad sentida de que hay muchas cuestiones que las puede gestionar mejor y con más eficacia que el Estado. La "cultura de la eficacia", como se ha dicho, se está instalando con fuerza en la sociedad, pero del mismo modo que la "cultura de la transparencia", lo cual ha ido presionando sobre el Estado para que modifique sus estructuras participativas tanto a nivel macroestructural como de microestructura. Junto a estos tipos de cultura surge con pujanza otro ya anunciado y que no siempre muestra coincidencias con la "culturas de la eficacia" medida en términos de mercado y sí con la "cultura de la transparencia": la "cultura de la participación".

Esta nueva *cultura* –que como "cultura" todavía no está generalizada– es impulsada por el resurgimiento del ser individual que, consciente de su libertad, autoestima y autoafirmación, decide participar junto con otros seres individuales, igualmente libres, en la gestión responsable de los asuntos que les conciernen. El surgimiento del individuo así entendido es portador, junto con otros, de nuevos modos de convivencia, de un fundamento ético y político en la vida social, de la primacía del ser individual dotado de libertad, pero también del protagonismo, autoafirmación, autoestima y poder de decisión que le concede la participación con otros en la búsqueda compartida de bienes colectivos (Castro Silva, 1993: 69).

El emerger de esta individualidad –libre, responsable, creativa y participativa– no se conforma con reclamar espacios de privacidad autocomplaciente (que, como se ha dicho en otros capítulos, a fuerza de ser pasiva favorecería la implantación y desarrollo de los oligopolios ideológicos, mercantilistas, culturales o, simplemente, los autoritarismos del propio Estado), sino que se organiza en asociaciones y movimientos (sociedad civil) que, en uso de esa libertad y responsabilidad, quieren participar, decidir y gestionar la cosa pública. La aparición de lo individual, sin embargo, trae consigo otro elemento que le es consustancial al tiempo que perturbador para el Estado con aspiraciones centrípetas, y es el componente de la heterogeneidad, de la particularidad, frente la homogeneidad, frente a la uniformidad. Estas nuevas "culturas" reclaman una reestructuración del sistema que de cabida, tanto a nivel macroestructural como de la microestructura, a las demandas de la individualidad y de la sociedad civil. Así pues, la modernización de los Estados parece exigir el reparto del poder con otras instancias subnacionales, bien sean regionales o locales, e incluso a nivel de la microestructura (de centro escolar) que, en principio, se muestran más fieles con la particularidad. Con este nuevo giro el Estado, como ya se ha apuntado, gana más eficacia, comparte responsabilidad en competencias que antes eran de su incumbencia exclusiva, obtiene paz social y legitimidad; sobre todo esto último, porque la mayor implicación de la ciudadanía en la cosa pública, la participación en la toma de decisiones, el logro de un consenso mayoritario en lo que afecta a los asuntos más próximos al ciudadano, confiere más validez a la decisión democrática tomada por un mayor número de implicados, otorga más legitimidad a la hora de hacer cumplir esa decisión.

En la [figura 7.1](#) se sigue de modo esquemático el proceso hasta aquí descrito: dos tipos de crisis, ambas de carácter estructural y, por tanto, duraderas, presionan sobre las estructuras de organización y gestión en demanda de mayor descentralización; pero cada una obedece a –y provoca– exigencias diferentes, en concordancia con las cuales la descentralización educativa hará más hincapié en el logro de la rentabilidad medida en términos de mercado o en la rentabilidad social medida en función de la participación de toda la comunidad educativa en la búsqueda de metas compartidas para todos. Esta dicotomía puede ser superada interpretando la descentralización como una exigencia democrática que lleva de modo inherente no sólo la implicación colectiva, sino también la responsabilidad de todos por alcanzar objetivos sociales de modo transparente y eficaz.

La descentralización, en consecuencia, no puede limitar su valor sólo al logro de la

eficacia educativa ni sólo a hacer posible la participación de la comunidad educativa. Ya se ha dicho que la eficacia no sólo no está reñida con la participación, sino que una y otra deben formar parte de una misma concepción de educación democrática; la democracia tiene en la ineficacia su obstáculo principal porque genera descrédito en el sistema y desafección ciudadana respecto a él. En este sentido es en el que el Informe Delors (1997: 185) reclama la descentralización en educación como un factor esencial para la mejora y la reforma de los sistemas educativos precisamente en un tiempo en el que las reformas educativas han provocado no poco escepticismo, siendo una de las causas del inmovilismo en el que han caído muchas de ellas justamente su centralismo, el no haber partido de la consulta de los agentes sociales que no se sentían partícipes en el proceso innovador. La conveniencia de asociar a las reformas a los implicados en ellas, transferirles responsabilidades para que asuman el necesario sentido de la reponsabilidad, y animar a la participación son, para el informe citado, requisitos inexcusables de toda reforma. Pero no bastaría con esto –que equivaldría a la descentralización como práctica demagógica–, sino que es condición imprescindible para una amplia descentralización que el Gobierno central posibilite espacios reales donde sea factible la toma de decisiones y conceda a los centros la autonomía que haga posible la gestión de los recursos o de parte de ellos, la práctica del diálogo y la concertación, que se han evidenciado como factores de aprendizaje democrático. Una de las conclusiones del seminario europeo "Participación Social en Educación" celebrado en diciembre de 1995, reconocía que "la descentralización no ha significado siempre autonomía de los centros" (MEC, 1995: 3). No obstante, la autonomía educativa, para que funcione como factor de calidad, no ha de ser concebida como la práctica usual ha venido dictando, es decir, como un planteamiento del cambio "de arriba abajo"; para que tenga éxito se ha de descentralizar la autoridad haciendo partícipe de ella a los sectores afectados en la medida en que se hayan asignado las responsabilidades y establecer mecanismos adecuados de evaluación que no sean impuestos desde la Administración central, es decir, "de arriba abajo", para que sean aceptados y sea comprendida su necesidad.

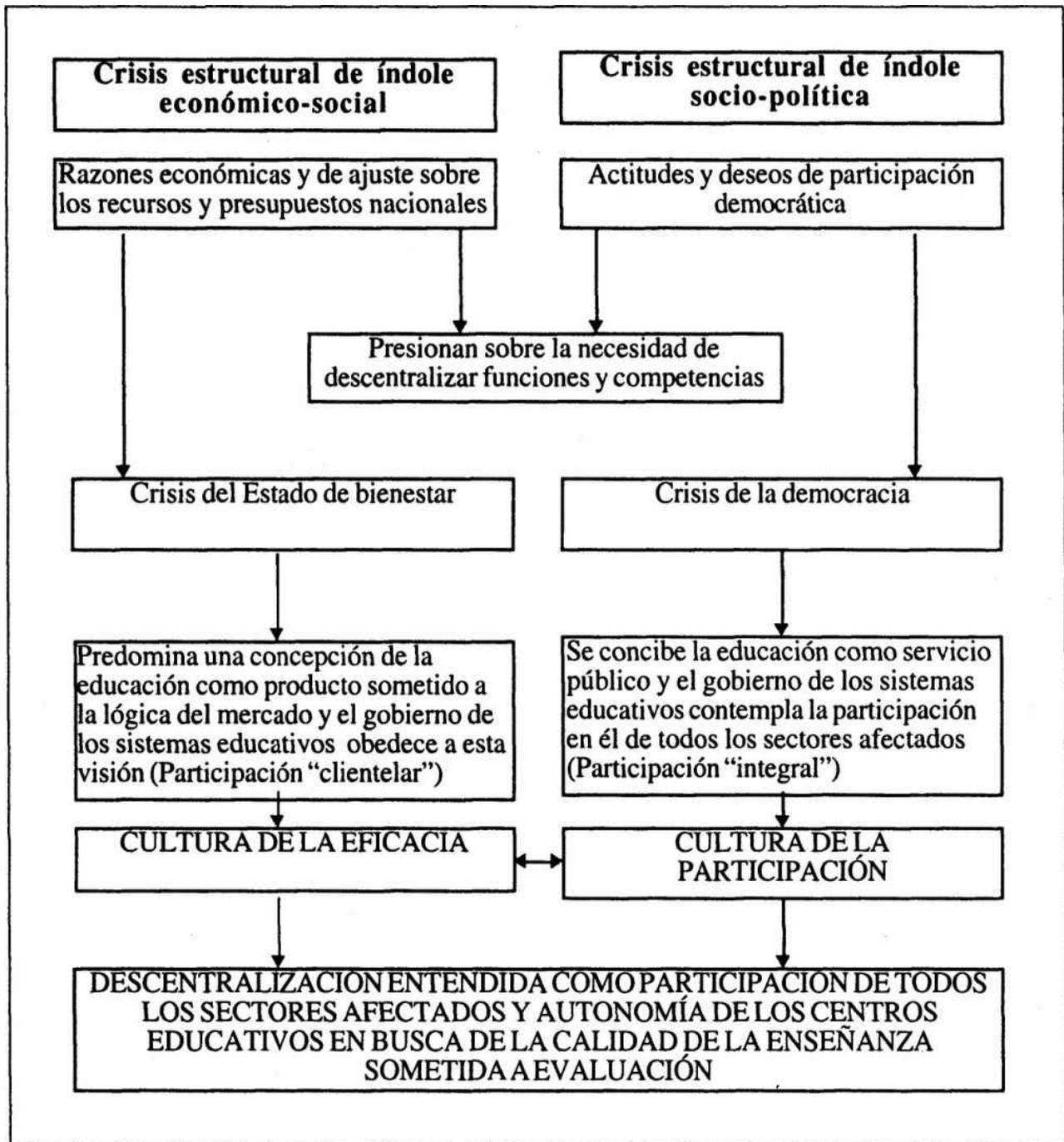


Figura 7.1. Factores que propician la descentralización.

La OCDE (1995: 79-82), en un estudio realizado sobre la toma de decisiones en los sistemas educativos de catorce países, la mayoría europeos excepto Estados Unidos y Nueva Zelanda, muestra estas interesantes conclusiones, aleccionadoras a pesar de que el análisis se hace en base a las disposiciones legales y no a la práctica real de los sistemas. Siguiendo la Clasificación Internacional Tipo de la Educación (CITE), en el [cuadro 7.1](#) se recoge la estructura de la toma de decisiones en un sólo nivel –CITE 2–, el más

significativo del "sistema educativo medio", donde se observa la escasa autonomía de la que disponen sobre todo los centros públicos; en comparación con los privados, el estudio citado es consciente de que la mayor autonomía de los centros privados se rige por "mecanismos homogeneizadores de una naturaleza no jurídica", por lo que no se pronuncia sobre que "esto sea deseable para la eficacia o la equidad de los sistemas educativos".

**Cuadro 7.1.** Estructura de las decisiones en el Nivel CITE 2 según tipos de centros.

<i>Tipos de centros</i>	<i>% de decisiones que toma el centro</i>	<i>% de decisiones prefijadas por instancias superiores</i>	<i>% de decisiones tomadas con plena autonomía</i>	<i>% de decisiones que afectan a la organización pedagógica</i>
<i>Públicos</i>	38	+ del 50	4-7	50
<i>Privados, subvencionados o no</i>	75	-	47	32

Nivel CITE 1 (referido en general a la enseñanza de primer grado; a partir de los 5, 6 o 7 años y una duración de cinco a seis años).

Nivel CITE 2 (primer ciclo de la enseñanza de segundo grado: desde los 11-12 años y con una duración de tres o cuatro años).

Nivel CITE 3 (segundo ciclo de la enseñanza de segundo grado: a partir de los 14 a 16 años y con una duración de tres o cuatro años a tiempo completo).

*Fuente:* elaboración propia a partir de OCDE, 1995: 80 y 112-113.

En el [cuadro 7.2](#) se muestran las decisiones que se toman según los otros niveles de decisión a partir del "nivel de centro" ya visto en el [cuadro 7.1](#), o sea, las que se toman en el nivel "local" (o intermedio Inferior), en el "autonómico o regional" (intermedio superior) y en el nivel "nacional".

Aunque la estructura varía según los países, el estudio destaca, entre otros, estos rasgos generales: 1. La mayoría de las decisiones corresponden al nivel de centro escolar y al nivel local. 2. No obstante lo anterior, el modelo educativo que resalta más es aquel donde las decisiones se reparten de manera equilibrada entre los distintos niveles. 3. No existe un sistema educativo público "centralizado", es decir, que determine las ideas, que tome más de la mitad de las decisiones y donde a nivel de centro escolar se tomen menos de un tercio de ellas. 4. Hay países donde el nivel nacional tiene más prerrogativas que los demás (el caso de España, por ejemplo), pero, salvo en Portugal, suman menos del 35% de las decisiones. 5. Los países donde los niveles intermedios –sobre todo el local– tienen muchas competencias conceden menos autonomía a los centros escolares que los

demás países. 6. Probablemente, en la mayoría de los países, la estructura de la toma de decisiones "no sea la óptima tanto en cuanto a su eficacia como en cuanto a la equidad". Y ello a pesar de que los responsables políticos de los sistemas educativos están convencidos de que el reparto de competencias y la entrega de los procesos de decisión es uno de los instrumentos más importantes de que disponen en orden a la mejora de la calidad de la decisión que se toma (más pertinente y adaptada a las circunstancias), por sus consecuencias en la actitud de quienes están llamados a aceptarla y ponerla en práctica y por los efectos en la eficacia y la igualdad del sistema educativo, aunque en este último caso los efectos no siempre son iguales, pues es sabido que la descentralización y la participación pueden beneficiar más a unos colectivos que a otros.

**Cuadro 7.2.** *Porcentaje de decisiones tomadas en el sistema público de educación por niveles de decisión.*

<i>Niveles de toma de decisiones</i>	<i>% de decisiones que toma el centro</i>	<i>% de decisiones tomadas con plena autonomía</i>	<i>% de decisiones tomadas mediante concertación</i>
<i>Local (II)</i>	33,33	43	27
<i>Intermedio superior (IS)</i>	12	60	-
<i>Nacional</i>	19	casi el 100	-

Niveles de decisión:

1. Nivel de centro escolar (las decisiones se adoptan en su seno, incluidas las que toman los profesores individualmente).
2. Nivel intermedio inferior (II), situado cerca del centro escolar (generalmente municipios, distritos).
3. Nivel intermedio superior (IS), inmediatamente inferior al nivel del país (regiones, autonomías...).
4. Nivel país, el nivel más alejado de la toma de decisiones a nivel de centro escolar (Estados centrales).

*Fuente:* elaboración propia a partir de OCDE, 1995: 19 y 80.

Sea como fuere, el caso es que el camino por recorrer para llegar a la optimización de la participación y la autonomía educativa es aún considerable. Que todavía se esté en estos niveles puede deberse, entre otras causas, a que la descentralización no es sólo un asunto administrativo y organizativo, sino también un problema sociopolítico que afecta de modo esencial a las relaciones de poder y a las prácticas ideológicas. Por esto se evidencian, por un lado, fuertes contradicciones entre la conveniencia de descentralizar y la estrategia política de entorpecer esa descentralización, y, por otro lado, e íntimamente conectado a lo anterior, distintas maneras de concebir las relaciones entre descentralización y participación. Conviene, pues, reflexionar sobre las relaciones que existen entre una y otra, entre descentralización y participación (Fernández Soria, 1996).

#### 7.4. La participación, principio básico de la descentralización

En cuanto problema sociopolítico, la descentralización, a la que se le atribuyen inconvenientes, tiene entre algunas de sus más señaladas ventajas éstas (Pescador, 1990: 1348-1349):

- *Democratización.* Es innegable que quienes intervienen –participan– en un modelo de gestión descentralizada gozan de un mayor grado de democracia.
- *Legitimidad.* Las decisiones que se toman democráticamente sobre una base de participación activa y consciente no sólo facilitan y llaman al consenso, sino que, al requerir un cierto grado de implicación de los que, directa o indirectamente, participan en la toma de decisiones, éstas adquieren mayor validez.
- *Proximidad.* Una gestión descentralizada, si no se acerca al ciudadano para detectar y resolver con más prontitud y eficacia sus necesidades y problemas, está viciada de raíz y cae en una nueva forma de centralización. Esta característica es de especial relevancia para el logro de una educación enriquecedora; un aprendizaje es "pertinente" –significativo– y coherente si se fundamenta en lo más cercano al educando, en su vida, en su hogar, en su localidad, en su entorno más inmediato, en aquello que le es más próximo. De ahí que la exclusividad de lo "uniforme" –derivación de lo centralizado y "lejano"– difícilmente se pueda mantener en el diseño de políticas educativas avanzadas y de progreso. La proximidad que favorece la descentralización es capaz de reflejar la diversidad y la heterogeneidad.
- *Creación e innovación.* Las exigencias de toda participación efectiva o real –responsabilidad e implicación del individuo y del grupo– que conlleva la descentralización, no sólo fomentan la creatividad individual –participar requiere un talante y un esfuerzo activo que, en primera instancia, redundará en el propio enriquecimiento–, sino también la creatividad colectiva en beneficio del conjunto de participantes.
- *Integración.* Para que se produzca la necesaria coherencia interna de la organización, son precisas condiciones tan básicas como una adecuada coordinación y dirección, así como canales eficaces de comunicación; estos requisitos se han revelado esenciales en todos los procesos participativos y en especial en los relativos al ámbito de lo escolar.
- *Participación.* La descentralización culmina en la participación y ésta encuentra en la descentralización su escenario natural.

Lo que se acaba de decir induce a pensar que la participación encuentra en el ámbito de la descentralización su mejor caldo de cultivo, idea que suele ser bastante compartida (Cooper, 1991); pero, aunque en líneas generales se puede aceptar esta posición, no se debe hacer olvidar que hay modos centralizados de concebir una gestión –política o

educativa–, como es el significativo caso francés, por ejemplo; o modelos de descentralización intermedia (España es uno de ellos), que no sólo propician y fomentan la participación en el sistema educativo en el más absoluto respeto a los principios democráticos, sino que consiguen incluso que la participación de los agentes sociales implicados en el hecho educativo esté cosechando importantes logros, y ello a pesar de las contradicciones que se presentan –como señaló G. Ferir (1982: 107-108) para Francia– a la hora de pretender compaginar un sistema tradicionalmente centralizado con la división de responsabilidades que supone la participación, si bien esta situación está llamada a sufrir modificaciones. Del mismo modo no cabe ignorar, como ha puesto claramente de manifiesto el profesor Puelles Benítez (1992: 354-355), que los modelos descentralizados (de tipo federal y/o comunal) encuentran no pocas resistencias desde los distintos centros de poder que dificultan las tendencias centrífugas, resistencias que no son en absoluto superficiales y sobre las que convendría reflexionar en un espacio más propicio que el que dispone este capítulo. A pesar de las citadas consideraciones, se puede sostener que la democratización de la educación se enriquece con espacios y fórmulas de descentralización política que reparta las competencias educativas, cuyo buen uso refuerza las conductas democráticas al ofrecer y acercar al ciudadano la posibilidad de decidir y gestionar; por eso es "apropiado aceptar que la rigidez de estructuras muy centralizadas genera insuficiencias destacadas para una gestión más democrática, mayor lejanía todavía de la democracia, más lentitud en la aplicación de los procesos decididos; e igualmente es sencillo admitir que el compromiso de la descentralización es coadyuvar a la eficacia y a la democratización por el diálogo, la comunicación y la participación" (Fernández Soria y Mayordomo, 1993: 138).

Descentralización, democratización y participación son, pues, tres conceptos, tres modos de operar y de conducirse que se presentan estrechamente ligados y mutuamente enriquecedores, aunque –hay que insistir en ello– no es precisa la presencia de los tres para constituir un sistema democrático, descentralizado o participativo (en la mente de todos están regímenes descentralizados y nada democráticos y Estados fuertemente centralizados y sumamente respetuosos con los principios democráticos, como ya se ha dicho).

Cabe resaltar, en definitiva, que en el núcleo mismo de la descentralización está la participación de todos los que componen el organismo, de todos los que integran el sistema; que la participación educativa tiene su más pleno sentido en un sistema descentralizado porque ofrece más posibilidades para la implicación personal, para la toma de decisiones, para el ejercicio de la responsabilidad individual y colectiva. En este sentido dice Antonio Viñao (1994: 34) que "la descentralización exige la participación y, viceversa, la participación sin descentralización significa su sentencia de muerte tras el rápido agotamiento de las expectativas abiertas".

Un apunte más. Se anotaba más arriba que la descentralización no se refiere exclusivamente a los aspectos administrativos, a la división de competencias de gestión y administración, sino que expande su significado a la atención de las necesidades educativas de las diferentes "regiones", lo que conduce también a decir que

"descentralizar" es *centrar* la atención en lo singular, en lo diverso hasta su último eslabón –el individuo–, cuyo desarrollo integral exige el cultivo de su pertenencia al territorio en el que se incardina, pertenencia que no es sólo funcional, sino vital y orgánica (Fibbi, 1983). En este sentido sostiene Louis Legrand (1988) que la descentralización tiene mucho que ver en materia de enseñanza con lo particular, con lo afectivo, con las relaciones personales, que descentralizar es, también, contactar con el medio y con la familia para detectar las condiciones sociales del proceso de enseñanza-aprendizaje. Así pues, para hacer efectiva la descentralización –y con ella la participación– se afirmaba en la epígrafe anterior que es preciso que se produzca un desplazamiento de responsabilidades no sólo desde el poder central al regional –o autonómico–, sino al municipal y a la misma escuela, pues sólo de este modo puede la educación contactar con el medio y con la familia como quiere Legrand, sólo así la educación podrá captar lo peculiar de una comunidad y adaptar a ella y a sus ciudadanos sus formas y sus modos respetando y favoreciendo la indispensable pertenencia del individuo a su territorio, como se acaba de decir. Sin embargo, esta exigencia –que apunta más a la autonomía del escolar y de la acción educativa– es también utilizada para apoyar el discurso de la libertad de elección en educación, que no deja de ser una nueva "forma original de descentralización" (Leclercq y Rault, 1990: 15) de la que se dio cuenta en el [capítulo 6](#) y de la que se ocuparán en alguna medida las páginas que siguen.

Quizás sea la relevancia que adquieren la autonomía escolar y la pertenencia a un territorio como factores de desarrollo personal y social una razón que lleva a redefinir el concepto de participación cuando se producen tendencias centrípetas auspiciadas por ideologías neoliberales y neoconservadoras; tal es el caso de la reforma educativa que para Inglaterra y Gales se diseñó en la Education Reform Act 1988 (ERA) y que se tomará aquí como ejemplo para ilustrar esta posición. Uno de los principales efectos de esta contestada ley de educación, fruto del intento uniformizador del entonces Gobierno conservador de Londres, residía en la merma del poder que tradicionalmente ejercían en la política educativa las autoridades locales, las conocidas Local Educational Authorities (LEAs), y en la desaparición de la muy influyente Inner London Education Authority (ILEA) (HMSO, 1989). El origen laborista de las LEAs, su influencia en el desarrollo de la educación informada por actuaciones "demasiado *socializantes*" para los conservadores en el poder (King, 1993: 36-38) y una ideología de mercado necesitada de nuevos valores, estuvieron en la base de estas medidas fuertemente centralizadoras, a pesar de que, paradójicamente, la reforma del Reino Unido de 1988 respondía "a la tendencia internacional al abandono de la planificación centralizada en educación" (Johnes, 1995: 99). Para apoyar esta política centralista se replanteó el concepto de participación poniendo el énfasis no ya en el colectivo, sino en el individuo ("la sociedad no existe; sólo existen individuos y familias", declaró en 1987 Margaret Thatcher, y unos años antes, el neoliberal William Simon, consejero del entonces presidente Reagan, afirmaba que "el pueblo no existe, es un mito colectivista"). Recuerde el lector lo ya dicho sobre esta concepción de la "participación": el ciudadano "participa" individualmente amenazando con retirarse como cliente de aquellas instituciones

educativas que no se ajusten a las exigencias de "calidad" propias de las relaciones de mercado. No es preciso insistir sobre este particular; en todo caso, conviene resaltar aquí algo que, sin duda, es obvio, cómo la participación –concebida con ópticas diferentes según se pretenda su concurso por una u otra ideología– es una pieza angular para el establecimiento de políticas educativas centralizadas o descentralizadas y, en consecuencia, que los padres estarán llamados a participar en la enseñanza al menos desde una doble perspectiva: como "clientes" y "consumidores" individuales de un servicio, y como compañeros y asociados (*partners, partenaires*) en el esfuerzo compartido y responsable de lograr una escuela-comunidad mejor y de calidad para todos.

Existe, en efecto, la opinión de que la reforma educativa inglesa de 1988 –y la americana (Cookson, 1995, Stevenson, 1995)– persigue el fortalecimiento de los padres como consumidores con el fin de apoyar las tendencias centralistas que, tanto en el currículo como en el sistema de evaluación y de la toma de decisiones, poder, en suma, subyacen en ella. El propio Departamento de Educación británico entendía que la reforma de 1988 concedía un mayor protagonismo a los padres que implicaba para éstos la posibilidad de elegir el tipo de control (local o central) que deseaban para su escuela, lo que los padres hacían mediante voto (*ballot*) secreto. La posibilidad de elegir centro escolar incidía sobre el futuro de las escuelas porque ponía en juego el mecanismo de la oferta y la demanda para el que los padres estaban preparados según el criterio del Gobierno ("parents know best") (Department of Education and Science, 1992: 4). De hecho, si se suman las dos consideraciones que siguen, podrá pensar el lector "que la preocupación principal del Gobierno conservador consiste en emplear un significado populista al «parent power» [poder de los padres] esperando con ello legitimar los cambios emprendidos por el Gobierno", entre los cuales figuran la disminución del poder de las Autoridades Locales de Educación (LEAs) y el de los profesores (Vincent, 1993: 230; también Carl, 1994: 304).

La primera consideración nos remite a la relación de fuerzas del mercado para justificar el abandono de un determinado colegio; la segunda a las previsiones de la propia ley de 1988, que contempla la posibilidad de que las escuelas primarias y secundarias de más de trescientos alumnos puedan optar por salirse del control de las Autoridades Locales de Educación (*opting out*) e integrarse en el sistema central pasando a denominarse Grant-maintained School, siempre que así lo decidiera la mayoría simple de los padres y lo aprobara el Department of Education and Science central (DES), que financiaría directamente estas escuelas, independientes ya de las LEAs. La integración de estas dos consideraciones lleva a percibir un deseo de legitimar a través de la correlación de fuerzas del mercado una clara tendencia centralizadora, lo que, como se ha dicho, se explica por la connivencia de neoliberalismo y neoconservadurismo.

Pero, si la participación puede ser utilizada por el poder central para recuperar competencias, como hemos visto especialmente en el caso de la ley de enseñanza de 1988 para Inglaterra y Gales –modificada por el gobierno "neolaborista" de Tony Blair–, también es considerada como parte sustancial de la descentralización en tanto que

plataforma de la democracia en sentido pleno con la que aparece inextricablemente unida. Ya se habló de esto en el capítulo anterior, por lo que ahora toca recabar algunos datos sobre el estado del "partenariado" en los sistemas educativos. No es preciso insistir en que cada vez son más los Gobiernos que creen que la implicación de las familias –sobre todo de los padres– en la educación de los niños es fundamental tanto por la ayuda que pueden prestarles por medio de su colaboración (individual –que no clientelar– o colectiva) con los profesores y la comunidad educativa toda, como por su contribución en el logro de una escuela más transparente en su gestión, más democrática y más eficaz en sus procesos de enseñanza y en sus resultados, aparte de su potencial contribución a la resolución de problemas sociales y movilización de recursos adicionales para el centro escolar. Para que su contribución sea óptima, los padres –que, además de derechos sobre la educación de los hijos, como el de ser consultados en lo concerniente a la política educativa a seguir, tienen obligaciones (algunas de ellas recogidas en la Declaración de la Asociación Europea de Padres, de 1992, como "el deber de implicarse como partícipes con la escuela en la educación de sus hijos" y "de hacerse representar y representar ellos mismos sus intereses en organizaciones democráticas a todos los niveles")– deben recibir formación que mejore sus competencias no sólo como los primeros educadores que son, sino también como copartícipes con la institución escolar en la educación de sus hijos y de los hijos de los demás.

La OCDE (1997) ha estudiado el papel de los padres como *partenaires* de la escuela en nueve países; a ese análisis, al que no cabe otra cosa que remitir al lector interesado, corresponde el [cuadro 7.3](#), expresivo del tipo de participación de los padres en diversas instancias de decisión:

**Cuadro 7.3.** *El poder de los padres según países y niveles de participación.*

<i>Países/Niveles</i>	<i>Nacional (Estado central)</i>	<i>Regional, Estado federal (autonómico)</i>	<i>Autoridad local o de distrito</i>	<i>Centro escolar</i>
Canadá	Sin objeto	En parte (consulta)	En parte (consulta)	En parte (consulta)
Dinamarca	Sí (consulta)	Sin objeto	Ninguna	Sí (decisoria)
Inglaterra y País de Gales	No*	Sin objeto	No	Sí (decisoria)
Francia	Sí (consulta)	Sí (consulta)	Sí (consulta)	Sí (consulta)
Alemania	Sí (consulta)	Sí (consulta)	Sí (consulta)	Sí (decisoria)
Irlanda	Sí (decisoria)	Sin objeto	Sí	Sí (decisoria)
Japón	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
España	Sí (consulta)	Sí (consulta)	Sí (consulta)	Sí (decisoria)
EE. UU.	Sin objeto	Ninguna	Variable	Variable

\*Las asociaciones o agrupaciones de padres reciben documentos para su información y consulta.

Fuente: OCDE, 1997: 32.

Otro tanto ha hecho recientemente la Comisión Europea a través de la Red Eurydice para todos los países de la Unión Europea y los que integran la Asociación Europea de Libre Comercio y el Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega). De su estudio cabe destacar la participación generalizada de los padres a nivel de centro escolar, mientras que en el nivel nacional e intermedio (regional/local) los padres no siempre están representados en los órganos de consulta a pesar de que estos cauces existan. También hay países (Italia y la comunidad germano-parlante de Bélgica) donde los padres carecen de representación a pesar de existir un órgano consultivo a nivel central o nacional. Por el contrario, hay otros (comunidad francófona en Bélgica, Irlanda, Austria, Suecia y Noruega) donde existen órganos compuestos exclusivamente por padres, normalmente en el nivel nacional y de tipo consultivo; en el nivel intermedio este tipo de consejos existe en Alemania, Suecia y Noruega, mientras que, a nivel de centro escolar, consejos de exclusiva composición paterna se dan en Alemania, Suecia, Islandia, Liechtenstein y Noruega. Pero, en general, la representación de los padres es minoritaria en la mayoría de los países y en los tres niveles (nacional, intermedio y de centro escolar); es paritaria sólo en el nivel intermedio en Austria e Irlanda, y a nivel de centro escolar en la comunidad flamenca de Bélgica, en España (para el Consejo escolar de centro en la enseñanza privada concertada), en Italia, Países Bajos y Austria. Sólo en Dinamarca y Escocia se da una participación mayoritaria de los padres a nivel de centro escolar, si bien varía el tipo de participación que, en el primer caso, reviste una

importante capacidad de decisión y, en el segundo, es consultiva. Salvo las excepciones de Austria, Liechtenstein y Noruega, en general los órganos de representación a nivel nacional e intermedio tienen esencialmente competencias consultivas, lo que suele cambiar a nivel de centro, aunque aquí el ámbito de decisión afecta en unos casos a aspectos importantes del funcionamiento global del sistema educativo (Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Austria, Portugal, Reino Unido –excepto Escocia–, Liechtenstein y Noruega) y en otros a aspectos relativos a procedimientos de gestión y actividades complementarias del centro (Eurydice, 1997: 10-18).

## **7.5. Descentralización y currículum**

Más arriba se aludía al despuntar de la individualidad libre, creadora y responsable en la nueva sociedad; esta individualidad se ubicaba mejor dentro de la democracia participativa que de la representativa; pues bien, si no se pierde de vista esta consideración y se le añade otra consistente en que aquella individualidad exige el reconocimiento de su específica singularidad, se llegará con facilidad al convencimiento de que es preciso abordar la cuestión del currículum común, básico, nacional, etc., que de diversas maneras es calificado.

Como punto de partida pueden resultar sugerentes estas palabras de Eduardo Castro Silva (1993: 70), quien está convencido de que

frente a los retos de la modernidad y del bienestar social, el papel del Estado no puede ni debe consistir en la reproducción de la cultura dominante; tampoco en el afirmar la identidad nacional aplicando programas escolares homogeneizantes en los cuales ni los actores de quienes se recaba adhesión han tenido participación, ni sus valores se encuentran allí bien representados. En este sentido debe tenerse presente que el análisis social demuestra hoy que en las formas modernas del capitalismo, oposición y conflicto son componentes estructurales; por consiguiente sería inútil tratar de conquistar adhesiones masivas imponiendo "desde arriba" a los diferentes subsistemas sociales un proyecto unificador desprovisto de consenso (y, por tanto, socialmente ilegítimo). La identidad nacional demanda, por cierto, la integración cultural del país, pero integración entendida como armonización y no como anulación forzada de las diferencias. Si la heterogeneidad es un dato irrenunciable de la vida moderna, habría identidad nacional sólo cuando los diversos subsistemas sociales afirmaran y desplegaran sus respectivos proyectos de vida, coincidiendo en un segmento de valores, tradiciones e ideales comunes.

Esta posición, que suscita de entrada grandes adhesiones, puede tener también detractores, porque, como ya ha quedado dicho, la descentralización no puede concitar unanimidades desde el momento en que la descentralización en general, y la curricular en particular, tiene inevitables connotaciones ideológicas que la abocan a los mismos procesos dialécticos de descentralización-centralización.

Muchas son las razones que se aducen a favor del currículum común y otras tantas en pro del descentralizado; no se pueden señalar aquí todas, por lo que se destacarán algunas para situar el problema. Gordon Kirk (1989: 33-80) menciona entre las razones a favor:

- La creencia de que los niveles de rendimiento descienden al establecer cada región o municipio su propio nivel de exigencia.
- El currículum descentralizado prepara mal para las exigencias de la sociedad tecnológica actual, por lo que se hace precisa la intervención del Estado.
- La sociedad democrática precisa de ciertos aprendizajes básicos para su sostenimiento.
- Ante la dispersión del conocimiento, la escuela deberá proporcionar las "herramientas de la autonomía", el sistema conceptual necesario para dar sentido a las muchas manifestaciones de la experiencia humana.
- El currículum común permite exigir responsabilidades sobre su cumplimiento.
- Aporta mayor coherencia a los estudiantes, más estabilidad y cohesión entre los distintos niveles del sistema educativo...

Las críticas al currículum básico adquieren, obviamente, otra dimensión:

- La libre elección del alumno, su autonomía, su interés por los saberes, quedan mermados al ser sometidos a ideas y valores de otros.
- No se acomoda el currículum común con la necesidad de desarrollar las diferencias individuales, intelectuales y de otro tipo que se dan entre los alumnos.
- No es fácil, por no decir imposible, llegar a un consenso sobre lo que hay que enseñar, sobre cuáles son los objetivos a lograr, etc.
- La educación multicultural que tenga en cuenta el hecho diferencial, que considere la pluralidad y diversidad social parece no encajar en un currículum básico, dada la imposibilidad de que éste recoja todos los hechos diferenciales de las diferentes subculturas, cada una de ellas con su lengua, su peculiaridad étnica, sus creencias, su propia identidad cultural.
- Si una democracia es tanto más fuerte cuanto la toma de decisiones es más descentralizada, si los poderes locales reclaman espacios de decisión, es fácil convenir que un currículum nacional no podría recoger esas exigencias del mismo modo en que lo harían los directamente interesados. Además, asociado a esto mismo, las posiciones contrarias al currículum básico creen cargar de más fuerza a sus argumentos cuando alertan del riesgo de adoctrinamiento que conlleva un currículum común.
- La autonomía profesional de los profesores quedaría reducida en materias en las que se entiende que ellos son expertos. Difícilmente se puede conjugar el "pleno profesionalismo" de un docente (capaz de investigar en el aula, de tomar iniciativas, comprometido con la innovación constante, etc.) con el papel de funcionario que se le asigna (mero transmisor de un currículum que le viene asignado de más arriba).

Pero el tema del currículum común tiene otras connotaciones que conviene señalar.

Teóricos del movimiento de "escuelas eficaces" comulgan con la idea de que un currículum decidido a nivel nacional proporciona "una idea básica de la meta", que el profesor –que trabaja en un subsistema (centro y aula), pero que participa en un todo– persigue en la relación enseñanza-aprendizaje; esto requeriría dos acuerdos: uno sobre el contenido de la educación (decidido en términos de un currículum nacional que no tendría por qué excluir aportaciones específicas para hacerlo más pertinente al medio local y a la cultura diferente) y un acuerdo sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje que puede ser decidido en un nivel próximo al aula y en las relaciones profesor-alumno (Bollen, 1997: 23-24). A primera vista sorprenden las apelaciones a un currículum común procedentes de la "restauración conservadora" y del eficientismo escolar que lo acompaña, dado que su componente liberal ha tendido a evitar desde antiguo todo tipo de centralismo y a perseguir la especialización, la diversidad y la elección, llevados de la máxima liberal de que el mercado pone a cada uno en su sitio en función de lo que es "justo", es decir, en base a la capacidad individual, aspecto que discierne mejor la especialización temprana, la cual, por otra parte, es reclamada desde medios económicos liberales (Termes, 1996: 459). Pero es fácil percibir algunas posibles implicaciones en esta tendencia a recuperar posiciones por vía curricular. En primer lugar, el neoliberalismo, aunque impulsa el libre mercado educativo, no lo abandona totalmente a su suerte y, en su faceta conservadora, tiende controles sobre el mercado y sus efectos, bien sea estableciendo mínimos curriculares e inspeccionando los centros, bien evaluando el sistema educativo u homologando títulos y pruebas de suficiencia. A este respecto, sorprende, cuando menos, que en Inglaterra y Gales, para establecer el currículum nacional se haya denunciado por parte del poder central que el sistema precedente no tenía nada de nacional porque el currículum era fijado por los profesores, cuando los textos escolares, los diferentes exámenes y pruebas de nivel homogeneizaban lo suficiente para poner en tela de juicio aquella afirmación; esto mismo sostiene Michael W. Apple (1995: 155-156 y 1989: 87-147) para Estados Unidos, donde dice ya había un currículum nacional, "aunque esté determinado por los complicados nexos entre las políticas estatales de adopción de libros de texto y el mercado de dichos libros". Esto, para Mary Warnock (1989: 26) se explica por la existencia de un "nuevo movimiento hacia un control central sobre la educación, encaminado éste a despojar a las autoridades locales de sus atribuciones generales en cuanto a la educación". En parecidos términos se manifiestan Gerwitz, Ball y Bowe (1995: 86) cuando dicen que "podría ser difícil caracterizar a estas escuelas [británicas] como ámbitos libres. En términos generales, a través del intento de control del sistema del mercado educativo (por medio de pruebas nacionales, listas locales de resultados y otras publicaciones de indicadores de calidad) el Gobierno está favoreciendo un "planning" mientras se basa en la retórica de la elección y la autonomía". La obsesión por no perder el control del mercado educativo conduce a situaciones de clara incoherencia, aparte de las ya señaladas; así, los Gobiernos neoliberales británicos criticaban la intervención del Estado porque atenta contra la individualidad relegando al individuo al anonimato de la colectividad y, sin embargo, esos mismos Gobiernos caen en los errores que rechazan porque el individuo es penalizado en

su singularidad con un currículum común y con el establecimiento de pruebas generales de suficiencia a nivel nacional (Lauglo, 1996). La necesidad de un currículum nacional y los argumentos que lo apoyan pueden esconder para Apple (1997: 58) la intención de fijar pautas reconocibles mediante las cuales poder evaluar y, por tanto, delimitar a nivel nacional qué escuelas son más eficaces y cuáles menos, y así entregar al mercado educativo las informaciones precisas en base a las que orientar la oferta y la demanda, o, lo que es igual, la libre elección de centro escolar. Así, la aparente contradicción entre currículum común y libertad de elegir la educación adecuada a cada individualidad quedaría explicada. Es más, la facción neoconservadora de la "restauración conservadora" tiene, como ya se ha dicho, una concepción "fuerte" del Estado sobre todo en determinados ámbitos (normas, valores, conductas...) a los que corresponde un tipo de saber que es necesario impartir en las escuelas, bien sea para producir una "elite ilustrada" que, a su vez, formará a la nueva elite ilustrada que polariza y concentra el poder (nuevo centralismo) (Lauglo, 1996: 184), bien para diferenciar y excluir socialmente. Repárese en esto: el currículum común puede ser, paradójicamente, una forma de diferenciación social, aunque se argumente que con él se busca la cohesión nacional, porque –se pregunta Apple (1996: 58-59)– ¿abarcará todas las diferencias, integrará las culturas de las minorías, de los diferentes?, ¿no será el currículum nacional una forma de identificar a "los nuestros" y de señalar, excluyéndolos, a "los demás"?, ¿no provocará una nueva estratificación social o profundizará en la existente? Si con el currículum nacional se pretende recuperar la cultura común, sus defensores parecen olvidar –concluye Apple (1996: 66-67)– que lo común no es lo que uniformiza y a lo que hay que adaptarse, sino un proceso de gestación personal, libre y autónoma (no individualista) de la cultura significativa para cada uno, una construcción en la que todos pueden participar y coincidir en la búsqueda de esa cultura común. En este punto tal vez sea oportuno recordar las siguientes palabras de Wilfred Carr (1993: 56): "el currículum que funciona en una sociedad democrática contemporánea, siempre refleja la definición de democracia que esa sociedad ha aceptado como legítima y verdadera. A la inversa, los intentos de desafiar la legitimidad democrática de las instituciones y prácticas de una sociedad, siempre encuentran su expresión en los intentos de desafiar la forma y contenido del currículum de las escuelas de esa sociedad".

Abundando en las relaciones entre el currículum nacional y la libertad de elección, tercia Jim Carl (1994: 301-305) anotando que, naturalmente, ésta implica una elección sobre la naturaleza singular o común del currículum, manifestándose como una estrategia para reducir el poder de los centros que promueven programas progresistas y permisivos, que no sólo son más costosos económicamente, sino que, además, no siguen los currícula académicos tradicionales que, en la concepción liberal-conservadora, favorecen el desarrollo nacional. En Estados Unidos los distritos que han demostrado llevar a cabo un currículum de "significado nacional" son incentivados con ayudas económicas, y en el Reino Unido las ayudas (Assisted Places Scheme) a los becarios de las escuelas secundarias (Independent Secondary Schools) solían destinarse a las escuelas que ofrecían un currículum académico tradicional y a las que mantienen el *ethos* tradicional y

exclusivo de las *public school*. La imbricación dinero-curriculum nacional haría que los padres optaran por los establecimientos escolares que preparasen mejor en las pruebas periódicas, que examinarían sobre los progresos alcanzados en el curriculum nacional; naturalmente, el perjuicio será para aquellos curricula de significado local que apuesten por atender la diversidad en menoscabo del academicismo tradicional.

Llegados a este punto es oportuno recordar que la descentralización auténtica en educación irá necesariamente ligada a cambios democráticos en el currículum, y que éste es democrático cuando los conocimientos son "apropiados", útiles y valiosos para los alumnos, cuando se adaptan a sus necesidades y exigencias, cuando a través de él no se impone un modelo cultural dominante sobre la diversidad de los demás modelos culturales correspondientes a la diversidad de grupos sociales a los que se dirige la acción pedagógica. La escuela democrática fracasa a menudo porque su currículum no es democrático, porque es alienante en el sentido en que socializa al escolar en el statu quo y sus exigencias, que no necesariamente tienen que corresponder a las del alumno. Por el contrario, es democrático un currículum cuando integra el conocimiento escolar en la percepción vital del alumno, pudiendo éste transformarlo –previo su rechazo o apropiación– en un conocimiento nuevo, y cuando impulsa el razonamiento crítico, el compromiso moral, la solidaridad con el grupo y la conciencia social. Un currículum de estas características no puede venir dictado de "arriba a abajo", sino que exige la implicación de toda la comunidad escolar. El Seminario Europeo Participación Social en Educación (MEC, 1995: 5) incluyó en sus conclusiones la necesaria presencia de los sectores sociales "en el establecimiento de los fines generales de la educación y en el diseño de las estrategias que se van a seguir para su desarrollo" en el convencimiento de que "una de las aportaciones fundamentales de los sectores sociales es promover la adecuación de los programas educativos al contexto social de los centros escolares".

La descentralización, algunas de cuyas ventajas se han señalado a lo largo de este capítulo, puede tener también sombras que oscurezcan su preeminencia sobre políticas centralizadas. Este capítulo debe terminar siquiera sea señalando algunas de esas zonas de oscuridad con el ánimo de incitar a la reflexión que conduzca tal vez a disiparlas.

La descentralización está corriendo el riesgo de encubrir políticas centrípetas, de recentralización, en beneficio del poder central, lo que se observa, por ejemplo, en el incremento del control de los Gobiernos sobre las direcciones de la política educativa y su evaluación; así, Popkewitz (1990: 276-288) asegura que en Estados Unidos la centralización y la estandarización están volviendo a imponerse, aunque ahora disfrazada con fórmulas "descentralizadoras" como la orientación y recomendaciones estatales necesarias para obtener una buena fiscalidad y adecuadas subvenciones y mediante la creación de instrumentos tales como servicios de estadística, organismos de evaluación y de investigación, etc. Pero al mismo tiempo se aprovecha la descentralización para descargar mayores responsabilidades sobre las instancias subnacionales a las que se les exige mejor gestión de los recursos y rentabilidad y de las que se espera compartan las críticas cuando los resultados no acompañen a las previsiones (OCDE, 1992a: 12), lo que no deja de plantear tensiones que dificultan la innovación y la calidad educativa; de

hecho, uno de los más serios reparos que se hacen a la descentralización es que no siempre presupone calidad educativa, sobre todo cuando acontece como una decisión de "arriba abajo" sin modificar las estructuras profundas de las escuelas (Hopkins y Lagerweij, 1997: 75-77). Porque recuérdese que la descentralización es más que una cuestión técnica. No advertir su dimensión política y social puede conducir a situaciones de desigualdad, porque la descentralización no puede ser un fin en sí misma, sino sólo un instrumento cuya aplicación no está exenta de generar desigualdades y, por ello, necesitada de correcciones que las compensen. Esto reclama la intervención del poder central para garantizar la calidad de la educación en todo el país mediando incluso políticas de discriminación positiva en el reparto de los recursos nacionales en beneficio de las situaciones de desigualdad, bien sean de índole personal o geográfica. Como sentencia la OCDE (1992a: 13) "descentralización no significa desinterés" del poder central, que, para realizar este papel regulador y diseñar políticas compensatorias, necesita recabar informaciones correctas y llevar a cabo evaluaciones sistemáticas, lo que, para muchos, como se ha señalado, es una nueva forma de centralización. Paradójicamente, parece que una descentralización eficaz en las vertientes técnica, política y social requiera una reflexión acerca del papel del Estado, sobre cuyas funciones no hay acuerdo, pues mientras unos reclaman la aminoración de sus responsabilidades en educación, otros piden una mayor presencia para evitar o compensar desigualdades. Pero la opción no es sencilla, porque una y otra opción tienen su anverso y reverso. Efectivamente, señala Maurice Kogan (1996a: 29) que un modelo de gobierno de los sistemas educativos basado en la centralización prolongada y seguimiento riguroso del sistema educativo puede aparecer ligado al deseo de promover la igualdad social, pero también puede estar impulsado por preocupaciones de rentabilidad económica y por la previsión de inculcar en el currículum común un mínimo de competencias básicas susceptibles de ser después utilizadas en el mercado de trabajo. Y se puede pretender la descentralización bien por el convencimiento de la necesidad de hacer partícipe a toda la comunidad de las decisiones que le afectan o por la creencia de que el individuo logra un mejor desarrollo mediante una educación descentralizada que atiende a sus peculiaridades; pero también se puede buscar en la descentralización de la educación un escenario en el que introducir los mecanismos del mercado sin el control estatal que lleva implícita la centralización.

Con tales contradicciones este capítulo no hace otra cosa que volver a plantearse las dificultades y la complejidad que rodean la descentralización.

---

RESUMEN
---------

---

La descentralización, que tiene un doble componente técnico y político, es un tema especialmente propio de este tiempo de crisis económica y política. Los Estados nacionales echan mano de la cesión de poderes para propiciar una

mejor gestión de los recursos públicos, para traspasar responsabilidades a las instancias subnacionales y con ellas las presiones que las acompañan; por último, y no menos importante, la descentralización está llamada a procurar una mayor implicación de los afectados en los asuntos que les conciernen. La descentralización es, así, un instrumento de gestión y administración, pero también lo es social y político, convocado, en todo caso, al logro de la eficacia y la legitimación política.

Pero la descentralización no es vista por todos como algo asociado a la democratización de los procesos políticos, sino como una argucia de la que se vale el neoliberalismo para actuar más impunemente sin el control del Estado centralista. La descentralización, pues, es utilizada a veces con objetivos interesados y ajenos al buen funcionamiento de la democracia. Con todo, la exigencias de la descentralización tienen pleno sentido en el proyecto de una educación democrática.

La descentralización parte de una doble causa de carácter estructural: una de índole económico-social, promovida por la crisis del Estado de bienestar, que busca la cultura de la eficacia; en este caso, la educación es concebida predominantemente como un producto sometido a la lógica del mercado; el gobierno de los sistemas educativos seguiría, en consecuencia, los dictados de esta lógica, que, por otra parte, sólo admite un tipo de participación "clientelar"; la segunda causa estructural tiene un origen sociopolítico y está provocada por la crisis de legitimación de la democracia; en este caso, la mayor implicación que propicia la descentralización se orienta a desarrollar una educación entendida como servicio público; el gobierno de los sistemas educativos se fundamentaría en la participación "integral" de toda la comunidad escolar.

La realidad de la descentralización en la toma de decisiones tanto a nivel macroestructural como de centro educativo, dista todavía mucho de ser la deseable; tal vez debido a que la descentralización no es sobre todo una cuestión política y social en la que actúan relaciones de poder e ideologías contrarias. Las colisiones que se producen entre descentralización y centralización provocan que la participación de la comunidad escolar esté siendo empujada a implicarse en las luchas por el poder que subyacen en aquellos conflictos provocando a menudo su desvirtuación. No obstante, la descentralización sigue teniendo en la participación su principio básico sin la que carecería de sentido. Algo parecido ocurre con la descentralización/centralización curricular, como lo evidencian las muchas razones a favor y en contra del currículum común o básico, susceptible de socializar ideologías y de legitimar poderes.

- a) Argumente a favor y en contra de la descentralización.
- b) Analice las relaciones entre descentralización y "restauración conservadora".
- c) Establezca conexiones entre descentralización y democracia participativa.
- d) ¿Cree que es correcta la asociación, por un lado, de los conceptos "descentralización-democracia representativa-participación clientelar" y, por otro lado, "descentralización-democracia participativa-participación integral"?
- e) Examine las implicaciones que tanto un sistema educativo centralizado como otro descentralizado pueden tener para el desarrollo individual y social.
- f) Haga lo mismo con las posibilidades que uno y otro sistema ofrecen para una concepción de la educación sometida a las reglas de mercado.
- g) Razone a favor y en contra del establecimiento de un currículum nacional.
- h) Comente estas palabras en el marco de la descentralización curricular:

Las decisiones sobre el marco de un currículum están conectadas, de forma ineludible, con los puntos de vista *políticos* sobre la esencia de la sociedad adecuada. Si esto es así, entonces, los profesores no tienen la habilidad profesional que justifique el dejar dichas decisiones en sus manos. Si existieran expertos en ética, mientras nos aseguremos que habría un número suficiente de estos expertos para tomar las decisiones sobre el currículum en las escuelas, estaría menos alarmado de lo que estoy con respecto a la autonomía de los profesores. Pero no creo en la existencia de expertos en ética. Me parece que los profesores no están, *en cuanto* a profesores que son, en mejor posición que cualquier otra persona, cartero, médico o quien sea, para tomar decisiones que afecten directamente a la configuración y al carácter de nuestra sociedad (John White, *Teachers accountability and school Autonomy*).

- i) ¿Tiene sentido un currículum descentralizado en el supuesto de que admita una sociedad global cuyos cambios son mínimamente nacionales y mayoritariamente de origen y alcance mundial? ¿No sería más apropiado un currículum estándar?

*Parte III*  
*Tiempos educativos*

# 8

## *Objetivos y contenidos de la educación básica*

### **8.1. Introducción**

Antes de desarrollar el contenido que corresponde a este capítulo, es conveniente una aclaración conceptual. Aunque a veces se utiliza el constructo *educación básica* en referencia a la educación primaria, no es ése el empleo que se le da aquí, donde se entenderá por *educación básica* aquella que se exige como obligatoria, es decir, la primaria y, como mínimo, la enseñanza secundaria de primer grado; no obstante, en las páginas que siguen, a los conceptos "básica" y "escuela" se les va a dar también a veces un alcance que supera el de la primera etapa de la enseñanza secundaria para abarcar ese marco de conocimientos, competencias y capacidades necesarias para participar en la vida social adoptando decisiones informadas, para seguir aprendiendo y para poder reflexionar críticamente sobre aquellas cuestiones que afectan a la sociedad. Un objetivo que trasciende el tiempo de la escolaridad obligatoria y que es deseable para todo ciudadano que ha de estar en posesión de unos mínimos, de esta educación básica de la que se habla a continuación.

Tal vez sea conveniente decir una vez más que la escuela –entiéndase aquí el término como se acaba de advertir, en su acepción más amplia– parece seguir en esa crisis de la que tanto se escribió en los últimos años (Coombs, 1985; Brezinka, 1990, etc.). Esta literatura –con una tesis que se ha convertido ya en un lugar común–, aunque contiene no poco de oportunismo y exageración, recogía, sin embargo, el malestar en el que estaban instalados la escuela, los profesores, los alumnos y, en fin, se podría decir que toda la comunidad educativa. En este fin de siglo, ciertamente, la escuela es criticada, y lo es, sobre todo, a la vista del "producto" que sale de ella, el cual resulta poco convincente –poco rentable– para el esfuerzo económico invertido y para las expectativas depositadas, y ello sin reparar en que la permanencia del alumno en el sistema educativo reviste escasas cotas de libertad –no pocos lo abandonarían si pudieran– y de felicidad; parece como si la institución escolar tuviese la clave para la resolución de todos los males de la sociedad y que, al no lograr ser eliminados, la culpa

sea de la educación por no acertar con la solución necesaria. Ante esta situación, algunos han redactado el acta de defunción de la escuela –"¡la escuela ha muerto!" dijo Everett Reimer (1981)–; otros, incluso los desescolarizadores, han planteado diversas alternativas a la escuela –recuérdese el movimiento *home schooling* examinado en los apartados 3.5 y 5.4–, pero todos partieron de preguntas sobre el papel, la función y los objetivos de la escuela. A las cuales se ha de contestar para medir su éxito o su fracaso, a ellas se ha de acercar toda política que quiera reformar la enseñanza, reflexiones a las que, sin duda, se han aproximado los responsables de las muchas reformas educativas que se han llevado a cabo o están en curso de hacerlo.

Mucho es lo que le sobra a la escuela, pero sobre todo, indefinición o, si se quiere, es por causa de esta indefinición crónica por lo que a la escuela le sobran tantas cosas, tantas funciones que no son suyas, que no puede acometer, que lastran su quehacer diario, que provocan ese malestar docente del que tanto se habla, y discente del que tan poco se escribe; es la vaguedad de objetivos lo que hace que la institución escolar vacile a la hora trascendental de educar. Y es aquí donde reside la dimensión actual de la crisis de la educación: en la confusión de sus fines y de la orientación que debe seguir, en las contradictorias funciones que la propia sociedad le asigna (Tedesco, 1995a: 15-16). La escuela puede salir de la ambigüedad e indeterminación si hace un esfuerzo por liberarse a sí misma de la infinidad de "roles" que, de buen grado o por fuerza, ha asumido y de influencias, presiones y exigencias que, tal vez, la sujeten a misiones que no le son propias; si la escuela logra "encontrarse", dotarse de una función que nadie más que ella pueda cumplir, no sólo habrá conseguido su liberación, sino, y también sobre todo, la de los escolares a quienes se debe... ¿Para qué la escuela? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Qué enseñanzas debe acometer para cumplirlos? Estas interrogantes no tienen respuestas sencillas; pero su dificultad no es razón para la indiferencia.

## **8.2. La escuela y las funciones que no le son propias**

Se ha dicho que la escuela está saturada, que en ella todo tiene cabida, desde las enseñanzas tradicionales hasta las más novedosas, desde el aprendizaje de las destrezas instrumentales básicas hasta el de las nuevas tecnologías pasando por la educación musical y estética, de idiomas, vial, moral y ética, del consumo y del medio ambiente, sexual y de la salud, para la paz y la comprensión entre los pueblos... A la escuela se acercan también las muchas campañas de todo tipo, a favor o en contra, y las lecciones ocasionales que proporcionan a diario los medios de comunicación, las autoridades educativas o municipales, etc.; y a la escuela no sólo se le pide que prepare para la vida, sino que sea reflejo de ella; se le exige que prepare para ingresar en el mercado laboral y para vivir en sociedad, que encuentre el equilibrio entre la igualdad y la excelencia o la competencia, que oriente y juzgue, que ayude a madurar a sus alumnos reteniéndolos al mismo tiempo en un ambiente donde difícilmente puede tomar decisiones de importancia... Todo esto, se dice, forma parte de la escuela.

No es difícil convenir en que se le pide demasiado a la escuela. Si una sociedad es violenta y agresivamente competitiva, si es materialista y practica un consumismo feroz, abundarán quienes afirmen que en parte es porque la escuela no transmite los valores apropiados; si el paro afecta sobre todo a los jóvenes, no faltarán quienes denuncien que la institución escolar no acierta con su cometido de formar profesionales... Parece como si la sociedad dependiera exclusivamente de sus escuelas, que, según sean éstas, así será aquélla. Naturalmente, la institución escolar no debe pretender desprenderse de su parte de responsabilidad, pero, sin lugar a dudas, ha de hacer un esfuerzo por liberarse de lo que no es de su competencia. Para sacudirse responsabilidades que no son suyas o, cuando menos, no de manera exclusiva, se ha de aceptar que la institución escolar ya no es la única agencia educadora, que su papel ha sufrido modificaciones trascendentales como de trascendencia son las que ha conocido la sociedad, que no es la única fuente del saber y que hay otras instancias que ejecutan con más eficacia algunos *roles* encomendados a la escuela y que, a pesar de ello, la institución escolar, afortunadamente con menos protagonismo, tiene funciones propias que ninguna otra instancia podrá asumir. La escuela no puede abarcarlo todo, en la escuela no puede entrar todo porque no todo cabe; cuando esta realidad sea asumida por la escuela (políticos, profesores, padres, alumnos...), ésta habrá iniciado la solución a sus desajustes y sus frustraciones y empezará a recorrer el camino del reconocimiento social, al tiempo que habrá comenzado a liberarse a sí misma de unas funciones que no le son propias y que mediatizan su labor. ¿Cómo se puede introducir entre las paredes del aula la constante gestación de conocimientos?, ¿acaso es posible que la escuela haga partícipes a los alumnos de todas las informaciones? Tamaña pretensión no sería ni posible ni deseable, y, no obstante, los nuevos *roles* conferidos a los docentes nos hacen dudar de que no existan exigencias en esta dirección: si los conocimientos y los métodos cambian, los profesores deberán ponerse al día en las materias de base; si asistimos a la introducción de nuevas tecnologías, los docentes habrán de conocerlas; si el alumno tiene acceso a los medios de comunicación, el maestro tendrá que estar al corriente de esas informaciones para poder explicarlas o, llegado el caso, poder dialogar y orientar a sus alumnos sobre ellas; si los conocimientos están interrelacionados, el docente tendrá que practicar una metodología interdisciplinar; si a los escolares les preocupa el mundo del trabajo, el profesor habrá de conocer los problemas económicos y los relativos a la inserción en la vida activa; si la educación ha de ser permanente, ¿cómo no ha de estar preparado para hacerla posible a lo largo de toda la vida?; si a la humanidad le agobian los grandes temas, ¿puede el profesor inhibirse de estar al día sobre los derechos humanos y el deterioro del medio ambiente, sobre el racismo y la xenofobia, la guerra o la paz?; si la escuela no es una cuestión reservada a profesores y alumnos, sino a la comunidad toda, ¿no deberá el maestro ser también un mediador con los padres y con todo el colectivo social implicado en el hecho educativo?... Estas son sólo algunas de las tareas a las que debían hacer frente los profesores según el ya "viejo" documento de trabajo de la Tercera Conferencia de los ministros de Educación de los Estados miembros de la Región de Europa celebrada en Sofía en 1980 (Unesco, 1990: 28-29). Casi veinte años después las

responsabilidades que recaen sobre los docentes son mucho mayores y decisivas porque su *rol* continúa ampliándose con el devenir de los años; el informe del Grupo de trabajo del Comité de Educación de la OCDE pone de manifiesto el sentimiento unánime a este respecto:

las responsabilidades del sistema educativo, y en consecuencia de los docentes, se han incrementado y han llegado a ser más complejas que en el pasado. Siempre se espera más de ellos, que contribuyan a resolver, cuando no que ellos mismos resuelvan, todo un conjunto de problemas económicos, sociales y culturales, pero no se vacila en acusar a los enseñantes y a las escuelas de haber fracasado en su tarea cuando estos problemas tardan en desaparecer. El docente [...] ve cómo se le entregan responsabilidades cada vez más numerosas al tiempo que cada vez se encuentra más expuesto a las críticas. Queda por saber en qué medida esta expansión del papel de los maestros, que ha llegado a ser oficial, está plenamente reconocida y si, en consecuencia se han modificado sus condiciones de trabajo, su remuneración y su formación (OCDE, 1990: 109-110).

La reforma española del sistema educativo es igualmente exigente con la figura renovada del profesor que la ha de llevar a buen término, como se aprecia en el [capítulo XIII](#) del *Libro Blanco* de la reforma (Ministerio de Educación y Ciencia, 1989: 209-210). Y no acabarían en éstas las demandas que los padres y las administraciones educativas – la sociedad en general– plantean a los docentes y, a través de ellos, a las escuelas; tan extensa y onerosa responsabilidad no puede ser fruto más que de la indefinición del *rol* del maestro, de la falta de delimitación de la función de la escuela y, en todo caso, de la falta de recursos para acometer estas tareas; el resultado es conocido: frustración del profesor ante lo deseable y lo posible, pérdida de referencia respecto a una misión para la que no se le prepara en el período de su formación inicial, concreción de las exigencias, malestar docente, deterioro de la calidad de la enseñanza, rechazo social. Lo que es especialmente preocupante cuando se sabe que la calidad de la enseñanza va íntimamente asociada a la formación profesional y a la consideración social del profesor, lo que no parece preocupar demasiado dada la "cierta indeterminación de la política educativa de los países europeos con respecto a tan importante tema" (García Garrido, 1996: 272).

### **8.3. La escuela y las exigencias del mercado**

Llegados a este punto es preciso evocar de nuevo un tópico que ha estado y está presente en la historia de la educación occidental: que la escuela ha de ser útil para la vida. El problema reside en que la utilidad no la dicta totalmente el propio individuo, sino que está sujeta en gran medida a condicionamientos de índole diversa, entre ellos, claro está, las exigencias sociales expresadas en formas de cultura, en clave de valores. Si se repara en los "tipos" de hombre ideal que se han ido pergeñando a través de la historia occidental, es fácil ver en ellos la expresión de los comportamientos conformados con arreglo a una determinada cultura; Henri Janne (1968: 14-15) recuerda estos tipos: el

*kalós kagazós* –hombre bello y de cualidades–, que expresa la concepción humanista de la cultura clásica griega; el *civis romanus*, que pone de manifiesto los rasgos cívicos de la Roma clásica; los tres tipos –uno para cada ambiente– de la cultura medieval: el *caballero* para la sociedad feudal, el *santo* para la religiosa y el *prohombre* para la sociedad comunal; el *hombre de bien* de la cultura clásica francesa del XVII, que fusiona el humanismo cristiano y el espíritu mundano; el *filósofo*, "versión racionalista y filantrópica de la concepción humanista" del XVIII; el siglo XIX que con la revolución industrial presenta un tipo de hombre para la sociedad inglesa –el *gentleman*– y otro muy similar para el continente, el *burgués*... ¿Y cuál es el tipo de hombre ideal de este siglo que acaba? La rápida evolución que conoce este tiempo, sus mutaciones constantes, la ausencia de fronteras electrónicas que hacen posible la difusión de informaciones y el conocimiento instantáneo de modelos a imitar, tan numerosos como efímeros, hacen difícil la identificación de un "tipo" de hombre ideal, hecho este que, sin duda, condiciona el quehacer de la escuela que se ve carente de referencias claras entre las que orientarse. No sorprenden, por tanto, los cambios de dirección a que se ve sometida la educación en tan cortos espacios de tiempo; de este modo, por ejemplo, podemos observar, como ha señalado el profesor García Garrido (1992: 171), que en pocos años –en la década de los sesenta y primeros setenta– se ha pasado de prestar "una visible atención al binomio *educación-ocio*" –eran promesas de un tiempo libre deseado que prometía la llamada "civilización del ocio"– para otorgársela poco después al binomio *educación-empleo* en el intento, como expresa el profesor Garrido, de alejar ese temido "tiempo libre indeseado", el desempleo. Los factores económicos, pues, mediatizan en la actualidad, con sus exigencias, de manera casi decisiva, el presente de las escuelas y, posiblemente, estén perfilando desde hace tiempo un nuevo modelo de hombre poseedor de rasgos y cualidades cercanos a los ámbitos económicos: es decir, una persona competitiva, emprendedora, con iniciativa, de éxito social, pudiente, etc.

La tozuda afirmación de la inadecuación entre educación y empleo parte, para Alain Lebaube (1996: 45–47), de la miopía derivada de una apreciación errónea: considerar como crisis lo que es una mutación. El discurso en que se fundamenta la inadecuación educaciónempleo parte del modelo del sistema productivista y socioeconómico anterior, en relación al cual se ha encomendado a la educación un papel que no es el suyo porque en este tiempo aquel modelo es imposible. Sí hubiera sido adecuado establecer la relación educaciónempleo en el modo de producción anterior, cuyos elementos guardaban entre sí una gran coherencia: se sabía identificar qué competencias se requerían para el desempeño de un trabajo y, en consecuencia, era fácil dar con la cualificación necesaria; el paso siguiente era lógico: normativizar, definir y clasificar tipos de formación y salidas profesionales; se disponía de un sistema de educación nacional y de formación articulado sobre un procedimiento de cualificaciones. Pero esta correspondencia no es hoy posible. No hay criterios objetivos que sirvan para adjuntar cualificaciones y desempeño laboral; hoy, cuando a las tareas de índole física suceden otras de tipo intelectual, actitudinal y cerebral (coordinación, diseño, supervisión, organización, etc.) que proporcionan una nueva dimensión "inmaterial" al trabajo, se sabe que para el ejercicio de una actividad

profesional en la nueva organización laboral son más importantes cualidades "subjetivas" –innatas o adquiridas– (comportamentales, de saber ser...) (Unesco, 1996: 100), pero se carece aún de un consenso criterial claro que perfile cuáles son esas cualidades subjetivas que corresponderían a las situaciones del trabajo actual, aunque se va produciendo un acercamiento sobre este particular, como se señaló en el [capítulo 2](#) entre sistema educativo y sistema productivo. Pero hacer caer la responsabilidad de las salidas profesionales sobre la educación cuando se sabe que el sistema educativo por sí sólo no tiene incidencia decisiva en el empleo, es un error en el que se ha caído en los últimos decenios. Afortunadamente, cada vez va siendo más superada la concepción estrechamente utilitaria de la educación, que ya no se pone exclusivamente al servicio de la cualificación económica, sino del desarrollo personal y endógeno.

Pero, con todo, la educación –y esto es un hecho– está aún constreñida por el ámbito de lo laboral. El Centro para la Investigación y la Innovación en Educación (CERI, 1990: 22) constató algo que ya era conocido desde años antes y cuya vigencia rige a las puertas del siglo XXI: "una tendencia prácticamente universal a considerar la enseñanza como un instrumento de la política económica nacional", un aspecto este que ha sido ampliamente analizado por la OCDE, entre otros organismos (OCDE, 1989). Sin embargo, tradicionalmente no ha sido función de la escuela, del sistema educativo, preparar para el trabajo, para el empleo; otra cosa es que entre sus fines figurara el de socializar para el mundo del trabajo –interpretación defendida por las teorías de la correspondencia (Fernández Enguita, 1990: 31-32)–, lo que se conseguía, como ahora, mediante mecanismos que escapan al control directo de los agentes escolares y que radican en el llamado currículum oculto (véase Pedró, 1992: 17–31); a la institución escolar se la vincula al trabajo de manera directa cuando la educación deriva en servicio social sostenido con fondos públicos, y se hace responsable al sistema educativo de los desajustes entre la educación y el empleo cuando se aseguró y se creyó que el gasto en educación redundaría en el incremento económico, que educar era, además, una forma de invertir en capital humano; cuando se comprueba que los resultados –medidos sobre todo en índices de desempleo– no se acomodan a las expectativas depositadas en la escuela, las presiones presupuestarias inciden en lo educativo; primero, recortando y congelando el gasto, y, segundo y más grave, exigiendo a la escuela calidad evaluada en términos de rentabilidad respecto a lo que se espera de ella; y no se puede negar que entre las expectativas que la sociedad y los propios beneficiarios depositan en la educación figura que ésta les capacite para el empleo y que sea sostén del progreso económico.

Como se ha dicho, la forzosa inadecuación –si no se consideran otros factores– entre educación y empleo conlleva secuelas que en nada benefician a la institución escolar, a los docentes y a los propios alumnos. Así, la creencia de que la escuela prepara para el empleo y la constatación de que muy a menudo no sucede así –otra cosa, demostrada, es que protege mejor contra el desempleo– provocan dos tipos de crisis según Martin Cole (1987: 165-169), ambas estrechamente unidas y plenamente válidas hoy: por un lado, la "crisis de legitimación del aula" y, por otro, la "crisis de motivación

de los profesores", una y otra tienen un arranque erróneo porque parten de la asunción de que la escuela legitima su poder y encuentra su razón de ser en la preparación para el empleo; esta esperanza –o mejor, la amenaza a quedar fuera de ella– justificaba incluso las estrategias utilizadas para manejar situaciones conflictivas, mientras que la realidad muestra que ni la escuela ni los profesores "pueden controlar al futuro destino laboral de sus alumnos"; por ello –continúa afirmando Martín Cole– "es de esperar que la legitimidad de la autoridad de los profesores, su conocimiento del currículum y sus destrezas pedagógicas sean puestos en duda por un número cada vez mayor de alumnos"; profesores que, además, se encuentran con una crisis de motivación en su trabajo propiciada por las previsibles relaciones desfavorables con sus alumnos –que en muchos casos van a las aulas resignados a la perspectiva del desempleo al terminar sus estudios– y por la insatisfacción que experimentan de que sus enseñanzas no son provechosas.

La institución escolar ha cedido –tal vez para, de forma innecesaria, justificar su razón de ser– a la presión de las exigencias del mercado laboral, encontrándose así en una situación difícil e incómoda en la que tienen su raíz buena parte de los problemas de la escuela y de las frustraciones de sus docentes. Ante estos requerimientos los sistemas educativos han querido diversificar y adaptar sus contenidos para evitar ser tachados de poco pertinentes en relación a las demandas del mercado. La escuela, que debe ser consciente de que nunca podrá seguir a las estructuras del empleo, entre otras razones porque éste se gobierna por mecanismos infinitamente más flexibles que los educativos, debe luchar ahora por recuperar una de sus dos más peculiares misiones, la puramente formativa, que ha sido relegada en favor de la otra, la profesionalizadora y orientadora hacia el trabajo; Emilio Lamo de Espinosa ha llamado la atención sobre este problema señalando "cómo la educación formal se está desatendiendo progresivamente de lo que es la formación cultural y cómo se orienta hacia el trabajo, entendido como puro aprendizaje para un puesto de trabajo ya creado", con el agravante de que los medios de comunicación están ocupando el espacio que la escuela deja en el ámbito de la formación cultural, ética y estética, lo que, sin duda, es un motivo de honda preocupación (Grandes dilemas, 1991: 204-205). Ante esta situación, la opción parece clara: "Enviemos a la educación a una misión más fundamental: la instrucción de los niños y los jóvenes y la formación del ciudadano. El valor de uso del diploma no debe estar referido a la actividad profesional sino a la ciudad, a la posibilidad de existir como hombre de bien" (Lebaube, 1996: 46-47).

Las ligaduras educación-trabajo han planteado a la escuela problemas que reclaman urgente solución; uno de ellos, ya antiguo, pero todavía actual por la complejidad que presenta, se refiere al tipo de formación –generalista o profesionalizadora– que ha de impartir; es decir, la educación básica, ¿debe tener como misión equipar a los alumnos con aptitudes y capacidades polivalentes ante las diferentes situaciones en las que se verán involucrados o, por el contrario, les ha de facilitar conocimientos que los preparen para un trabajo concreto? Dos reflexiones pueden ayudar a vislumbrar una respuesta adecuada. La primera, viene de la mano de una realidad referida a las economías que

siguen modelos industrializados; o sea, el desarrollo de las llamadas "sociedades de la información" y el progreso tecnológico y la consiguiente expansión del sector servicios (caracterizado por no producir bienes materiales), evidencian cada vez más la dimensión "inmaterial" del trabajo (tareas de diseño, de *consulting*, de supervisión, servicios financieros y de asesoramiento, etc.), lo que acentúa la importancia no sólo de las aptitudes intelectuales y cognoscitivas, sino de otras muy "subjetivas", como se acaba de señalar –innatas o adquiridas–, como el comportamiento social, la aptitud para el trabajo en equipo y para la comunicación con los demás, la capacidad de iniciativa y de asumir riesgos, etc. (Unesco, 1996). Y estas son cualidades humanas que la educación tradicional no siempre inculca por su mayor dedicación a impartir unas enseñanzas predominantemente profesionalizadoras. La segunda reflexión es deudora de Juan Delval (1990: 57), quien aporta una idea más, válida para sustentar la línea argumental que guía este epígrafe: liberar la escuela, en este caso, de las imposiciones de la sociedad competitiva. Sostiene Delval que "tomada en su sentido más amplio la opción – (formación general o especializada)– se vincula con dos concepciones del hombre. De un lado, la que lo ve como un ser sujeto a fuerzas externas, sometido al poder de algunos, a principios morales ajenos al propio hombre, a dioses que deciden sobre su destino, y de lo que se trata entonces es de convertirlo en un ejecutante hábil. Por otro lado, la que lo concibe como un ser más entre los seres de la naturaleza, vinculado con los restantes seres vivos, dueño de su propio destino, con capacidad de decisión, en definitiva, un ser creador, que lo que necesita son habilidades de aplicación amplia que le permitan enfrentarse con situaciones nuevas"; como reconoce el propio Delval, la cuestión es compleja y exigiría un análisis más reposado, a pesar de lo cual cabría abogar por una formación de amplia base, generalista, en el entendimiento de que no sólo no pone márgenes a las capacidades creadoras del individuo, sino que las promueve, que no se fundamenta en una pedagogía de mantenimiento (de los conocimientos ya existentes) –no es posible seguir el ritmo de los avances científicos y técnicos y, por ello, tampoco de las modificaciones laborales, ¡cuántos oficios han desaparecido en los últimos años y cuántas nuevas profesiones han surgido!–, sino en una pedagogía del descubrimiento al poner al alumno en situación de poder analizar los conocimientos y de construirse los suyos propios. Además, ¿acaso puede la escuela enseñarlo todo?, ¿caben todos los conocimientos entre sus paredes?, ¿puede transmitir todos los saberes –que no son en absoluto estáticos– y con ellos la complejidad del mundo?; empeñarse en ello sería una invitación a la frustración y al fracaso. La propia Comisión Europea (1995: 27) se muestra decididamente partidaria de la cultura general en tanto que es fundamental para comprender las situaciones complejas de esta sociedad, para procurar la cohesión social europea y para responder a las exigencias de la economía y del empleo:

Existe, por lo tanto un riesgo de que la sociedad europea se divida entre los que pueden interpretar, los que sólo pueden utilizar y los que quedan al margen de una sociedad que les da asistencia: es decir, entre los que saben y los que no saben [...] La comprensión del mundo es posible si se puede percibir su sentido, comprender su modo de funcionar y encontrar su camino. Ahí está la función principal de la escuela [...] Al dar a los jóvenes una cultura general

que les permita al mismo tiempo desentrañar su complejidad y discutir su finalidad y dimensión histórica, la escuela sentará las bases de la conciencia y de la ciudadanía europea [y dará] la capacidad para captar el significado de las cosas, comprender y emitir un juicio [lo que] es el primer factor de adaptación a la evolución de la economía y a la del empleo.

Al lado de la disyuntiva educación general o especializada, se ha colocado otra que puede tener la misma respuesta que la a ella otorgada; hace referencia al lugar que deben ocupar las humanidades –identificadas sólo por un momento con las tradicionales materias humanistas– en el currículum de una escuela presionada por el mercado de trabajo que exige una fuerte presencia de las materias que contribuyen a la formación científica y técnica; no cabe abundar en una cuestión que requeriría otro espacio más amplio que el de estas páginas; no obstante, conviene señalar con Eugenio Trías que es precisamente en estos momentos cuando se hace inexcusable conocer a los demás, a los diferentes a nosotros, para comprenderlos, y ese conocimiento facilitador del entendimiento, el respeto y la comprensión de la "alteridad", nos lo proporcionan el arte, la historia, las lenguas, la literatura, etc., que muestran lo peculiar y lo distintivo de los otros. Ninguna reforma educativa puede permitirse el lujo de minusvalorar las humanidades, y, para no engañarse al respecto, hay que recordar que restarles presencia en el horario escolar –lo que ha evidenciado la Unesco (1992: 68)– es una forma de hacerlo. A lograr este propósito puede ayudar la convicción de que los sistemas educativos no están al servicio exclusivo del progreso económico, sino, sobre todo, al de la formación de hombres que sean capaces de dominar la complejidad de la sociedad en la que viven. Educar para la complejidad –por medio de la razón, de las capacidades y hábitos reflexivos– es el reto de la escuela de nuestro tiempo, en cuyo empeño puede estar la clave que ayude a la escuela en su liberación de las presiones del desarrollo económico. Porque lo que otorga en realidad el adjetivo *humanista* a la enseñanza –dice Savater (1997: 119)– "no estriba en su contenido intrínseco, fuera del tiempo y del espacio, sino en la concreta manera de impartirla, aquí y ahora. No es cuestión del *qué* sino del *cómo*". La enseñanza es humanista en razón de su potencial liberador del ser humano, su capacidad de emancipación. Una cualidad que tienen, sin duda, tanto las matemáticas como la filosofía o la historia siempre que fomenten el uso de la razón, de la abstracción y el análisis, de la argumentación y de la lógica, de la actitud de diálogo y de la crítica razonada, y siempre que se pongan esas cualidades al servicio de la condición humana y del análisis de la sociedad en la que se viva para procurar su transformación y mejora.

Ello, no obstante, no quiere decir que entre las responsabilidades de la escuela no figure la de capacitar para el empleo, pero, lo que, tal vez, justifique y deba orientar esta misión no es tanto las necesidades de la industria cuanto las del propio individuo, el cual, naturalmente, para ser en sociedad, para ocupar un *rol* concreto en ella, para sentirse hombre en plenitud, necesitará conocer las destrezas de un oficio y las habilidades precisas para el desempeño de una profesión, de un puesto de trabajo. En definitiva, lo que aquí se cuestiona es, como sostiene Miguel Ángel Escotet (1992: 46-48), que el liberalismo económico en su acercamiento a la escuela –a la universidad en su caso–

ponga el acento "en la función productora de profesionales y técnicos en relación con las demandas económicas del país", situando "al hombre al mismo nivel de la materia prima"; lo que cabe rechazar, también con el mismo autor, es que el sistema educativo, en cierto modo, haya quedado reducido "a una acción de entrenamiento profesional, legítima, pero insuficiente y en una buena parte de los casos, con más problemas que soluciones", uno de ellos –lo señala Escotet y no como el menos importante– es que, en consecuencia, se busca más en la educación el diploma que el aprendizaje y más la información que la creación. Las necesidades creadas exigen e imponen la tiranía del título, la esclavitud de la credencial, mientras que la indefectible liberación pasa por la adquisición de otras capacidades como la de analizar la realidad para comprenderla y, llegado el caso, modificarla, posibilidad que convierte al individuo en sujeto activo, en protagonista real dentro de ese gran teatro del mundo del que forma parte.

#### **8.4. La liberación de la persona, objetivo primordial de la educación básica**

Se decía más arriba que la escuela debe ser útil para la vida y que esa utilidad se ha de referir en primer término al individuo, al hombre; anotado esto, no resultará difícil sostener que la escuela encontrará su fundamental razón de ser en lograr que esa *utilidad* revierta en las personas sin presiones ajenas, sin mediaciones exteriores; dicho de otro modo: la vida es un proyecto de cada uno y la escuela será pertinente si proporciona enseñanzas *útiles* a la concepción de la vida de sus alumnos, proyecto vital que, dígame también, habrá de contar con la realidad, con sus circunstancias (Portavella i Cremades, 1990: 80-85). Pero tener en cuenta las circunstancias no es dejarse gobernar por ellas, sino conocerlas, analizarlas, comprenderlas, en suma, considerarlas, para decidir y organizar ese proyecto vital de una manera personal, es decir, crítica y autónoma. De ahí que en esta dirección la función de la educación básica consista, ante todo, en ayudar al escolar a liberarse de los obstáculos que, a buen seguro, habrá de encontrar en ese intento; y para ello será primordial el aprendizaje de determinadas herramientas, valores, competencias, destrezas y actitudes que configuren ese nuevo "tipo" de hombre propio de nuestro tiempo.

La escuela deberá "armar" al escolar, al niño y al joven estudiante, contra ciertos peligros que atentarán contra su individualidad y su derecho a ser autónomo, lo cual, en definitiva, es lo que le identifica no frente a otros, sino junto a ellos. Dice Savater (1997: 34) que "el primer objetivo de la educación consiste en hacernos conscientes de la *realidad* de nuestros semejantes", de su calidad como *sujetos*, porque de esa realidad depende la nuestra. Y, potencialmente, la autonomía del individuo se halla amenazada por dos grandes instancias uniformizadoras: los medios de comunicación de masas y el Estado cultural.

Marc Fumaroli (1991) se opone a la función de lo que él llama "Estado cultural" que, a diferencia del "Estado educador", sume al ciudadano en el acriticismo con la práctica de una política de disfrute de *bienes* culturales masivos organizados por el

propio Estado, a través de un diseño cultural concreto que transmite desde el tipo de festejos culturales a conmemorar (así, por ejemplo, efemérides culturales auspiciadas desde las instituciones públicas: el día del Libro, del Teatro, del Medio ambiente, del Árbol, de la Paz, etc.) hasta la ética y estética de esos actos culturales sin olvidar a sus oficiantes, habitualmente transmisores de los credos socioculturales del poder. El Estado cultural, en suma, no sólo pretende organizar masivamente el ocio de los ciudadanos – ocio organizado por otros–, sino que lo hace imitando a los medios de comunicación en la incitación a un consumo cultural de dudosa calidad, cuando la función del Estado debería consistir, por el contrario, en proporcionar una verdadera política cultural que favorezca la formación crítica que los medios de comunicación masivos no pueden otorgar. Con esto ya se está de nuevo convocando a la escuela, a la educación, para que aperciba –y libere– a sus escolares de este riesgo de uniformización. Sin embargo, el riesgo mayor reside en ese otro "hermano mayor" que, con más poder y voracidad que el "Estado cultural", se propone gobernar nuestras decisiones y nuestros actos manteniendo a la mayoría en permanente minoría de edad: los medios de comunicación de masas, cuya influencia es incuestionable, por lo que sería ocioso insistir aquí en ella; uno de sus mejores conocedores, Juan Luis Cebrián (1989: 167), asegura que "dichos medios son, a la vez, responsables de la destrucción de criterios y de algunas referencias de valor seguro a la hora de analizar la realidad política y social"; esto es especialmente válido en nuestro tiempo, donde, a diferencia de antaño, ya no hay un código de valores absolutos y en el que predomina, en consecuencia, una "carencia de seguridades absolutas", debido, sin duda, como también dice Buxarrais Estrada (Martínez y Puig, 1991: 11), a las muchas realidades sociales y diferentes modelos de vida que conforman nuestra sociedad. Esta constatación, que, en sí misma, podría no resultar demasiado relevante, sin embargo, lo es, y mucho, desde el momento en que los medios de comunicación, como se decía más arriba con Lamo de Espinosa, están ocupando el espacio formativo – desde el punto de vista cultural, ético y estético– que desde siempre le correspondió a la escuela; esta misma creencia la comparte Eduardo Subirats (1990) cuando se lamenta de que "la escuela, la universidad, el museo, la academia, las instancias privilegiadas de una educación orientada hacia valores reflexivos en las costumbres lo mismo que en el conocimiento y en nuestra vida emocional, han perdido hoy su papel cultural hegemónico", ocupando su lugar los medios de comunicación, que "adoptan la función normativa que en otro tiempo cumplió la llamada cultura superior"; el protagonismo que en la "normatividad" cultural ejercen los medios de comunicación –productores de una cultura espectacular (Subirats, 1988) y artificial– explica, según el citado ensayista y filósofo, los cambios operados "en la manera de ser y sentir" de nuestras sociedades. Será una grave irresponsabilidad de la escuela dejar en manos de los medios de comunicación de masas la función normativa de la cultura y todo lo que ello comporta; de todos es bien sabido que estos medios se mueven por impulsos interesados que, las más de las veces, obedecen a decisiones de unos pocos; no es una novedad decir que el dominio de los medios de comunicación masivos tiende a concentrarse en pocas manos, por lo que no les son desconocidas las tentaciones de partidismo, de control, de

uniformidad, de neocolonialismo, de incitación al consumo fácil –incluido el cultural–, peligros que no se deben ignorar desde la institución escolar.

Estas dos amenazas –el intervencionismo del "Estado cultural" y la producción de la "cultura espectacular"– que "minimizan el esfuerzo" y "enturbian el saber", que incitan a *consumir* y no a *asumir* (Savater, 1997: 105-106) –auspiciadas por los *mass-media*– junto al exceso de funciones que se le vienen señalando a la escuela, hacen perentorio un esfuerzo por repensar su razón de ser. En este ejercicio de ayuda a que la escuela halle un norte hacia el que enfocar su actividad, es necesario ante todo mostrarle, al igual que en tiempos pasados, el "tipo" de hombre ideal que corresponde a nuestro tiempo, un modelo que encarnará unos valores a los que la escuela, en su más amplia acepción, habría de mirar. Dado que los valores son relativos, que no hay valores absolutos, que son dinámicos como las sociedad que los crea, el problema reside en encontrar valores que sean aceptados por todos (Seminario Educación y Valores en España, 1992: 142-143 y 151-152).

Se iniciaba este epígrafe con un título que afirma que el objetivo primordial de la educación básica debe ser el de liberar a la persona. Ciertamente, es éste un fin constante de la educación, pero que se resalta como prioritario en la creencia de que en este tiempo el ser humano está especialmente amenazado por las servidumbres que emanan de los medios de comunicación en particular, y del poder económico y político en general. Por ello entre los valores sobre los que ha de incidir la institución escolar deben figurar los que se recogen a continuación (véase el [cuadro 8.1](#)).

*Los valores de autonomía espiritual*, entendiéndolos como lo hizo Henri Janne (1968: 45) hace ya treinta años, "es decir, el desarrollo del espíritu crítico y del «libre examen», factores necesarios para la resistencia al condicionamiento social e indispensables para la adquisición de conocimientos válidos. La autonomía espiritual implica la aceptación sin reticencia del pluralismo de concepciones en todas las materias. El pluralismo y el espíritu crítico hacen menos poderosas las ideas convencionales que, sin estos dos factores, crean por sí mismas un clima de incubación psíquica"; los valores de autonomía espiritual –dice Janne– son un *antídoto* "de las presiones sociales consecuentes de la homogeneización de los modos de vida y de los efectos de la propaganda, así como de la publicidad".

Junto a éstos, y ligados estrechamente a ellos, *los valores de afirmación de la diferencia*, concebidos como la aceptación de aquellos rasgos propios y distintivos de la masa anónima y despersonalizante; para ello es necesario la devolución del ser humano a sus más profundas raíces, su inserción en las pequeñas comunidades de las que procede y fortalecer con ellas el imprescindible vínculo comunitario; en definitiva, la vuelta hacia sí mismo, hacia lo que le es más peculiar, a lo que le identifica, porque, se decía más arriba, el conocimiento de la propia diferencia pondrá en situación de reconocer la diferencia del otro y, en consecuencia, de comprenderla y aceptarla; los valores de afirmación de la diferencia serían, en este caso, un *antídoto* contra todo tipo de achatamiento y de uniformidad despersonalizante.

*Los valores de la universalidad*, es decir, el aprecio de lo que distingue al hombre

de otros animales y le confiere su auténtica raíz humana, valoración de aquello que, como dice Savater (1997: 159-160), "nos hace semejantes y que nunca falta donde hay hombres. Lo que ningún grupo, cultura o individuo puede reclamar como exclusiva ni excluyentemente propio, lo que tenemos en común". Estos valores son un *antídoto* contra la "mitología autista de las culturas".

Siguiendo con la terminología empleada por Janne, antiguo ministro y rector honorario de la Universidad de Bruselas, la escuela deberá cultivar en sus alumnos *los valores de participación*, que "expresan una tendencia activa en las relaciones sociales y rechazan la pasividad receptiva. Ésta es importante en política y condiciona la práctica de la democracia"; apostillemos esta idea remarcando que una de las funciones esenciales de la escuela es hoy –como reconoce el Club de Roma (Díez Hochleitner, 1987: 11)– el "desarrollo de la sensibilidad individual para una participación responsable en sociedad"; son estos valores un *antídoto* –dice Henri Janne– "del «sonambulismo» social y la acción funcionalmente pasiva", y de los riesgos de contentarse con la democracia formal.

El hombre "ideal" también debe personificar *los valores "primarios"*, en los que se incluyen no sólo la autoestima y las formas de relacionarse con los demás (camaradería, amistad, relaciones de pareja, colaboración en el trabajo, etc.), sino las de comunicación, tan necesarias para las relaciones interpersonales y laborales; estos valores pueden ser un eficaz *antídoto* contra lo que Alvin Toffler (1973: 515) denomina "factor transitoriedad", informado por la falta de amistades y relaciones profundas, por la desconfianza y la soledad.

Por último, los *valores instrumentales y técnicos*, mediante los cuales el hombre "ideal" de este tiempo finisecular, con su esfuerzo, formación y conocimientos, logra su perfeccionamiento y, a la par, el desarrollo de la sociedad. Son valores que aúnan lo individual con lo social, el desarrollo del individuo y el progreso de la sociedad, planos ambos que no puede ignorar una escuela que tiene –en palabras de Sánchez Mellado– "el gran reto de propiciar la asunción constructiva de los valores por el alumnado" (Seminario Educación y Valores en España, 1992: 166).

**Cuadro 8.1.** *Valores inherentes a la educación básica en relación a las funciones vitales del ser humano.*

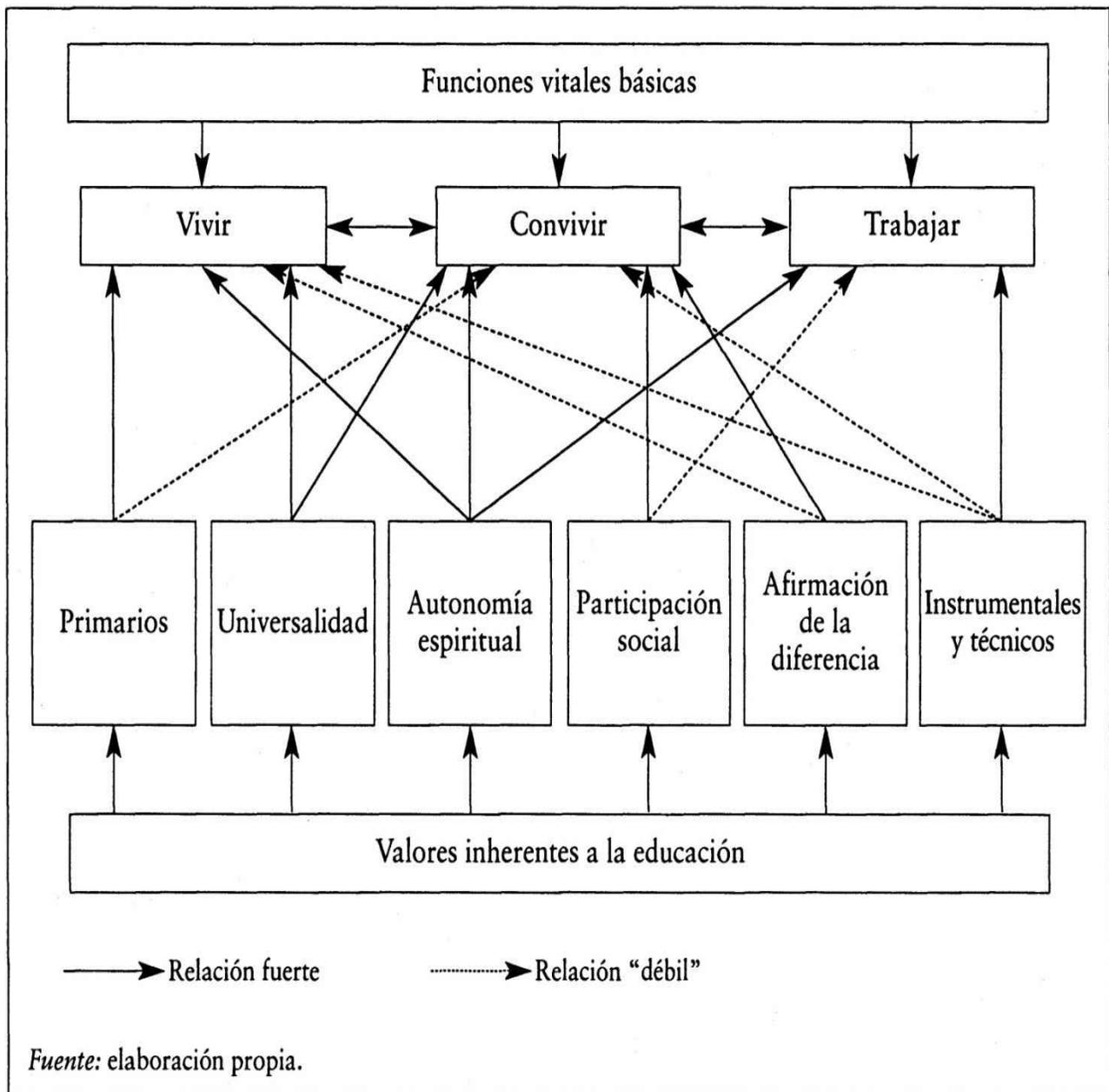
<i>Funciones vitales</i>	<i>Valores</i>
<i>Vivir</i>	Primarios (autoestima, comunicación y relación con los demás, colaboración...). De autonomía espiritual (pluralismo, juicio crítico...). De la universalidad (valoración de lo que confiere al hombre su auténtica razón humana).
<i>Convivir</i>	De afirmación de la diferencia (vínculo comunitario, pertenencia, inserción como requisito para el reconocimiento de la alteridad). De participación social (práctica de la comunidad). De autonomía espiritual. De la universalidad.
<i>Trabajar</i>	Instrumentales y técnicos (perfeccionamiento personal y desarrollo social). De autonomía espiritual. De la universalidad.

*Fuente:* elaboración propia.

La relación que se establece entre estos valores básicos y las funciones vitales del ser humano son palmarias (véase la [figura 8.1](#)).

### **8.5. Exigencias para una escuela liberadora**

Llegados a este punto, fácilmente se entenderá que para lograr la liberación de la propia escuela y del hombre, aquélla deberá enfocar su quehacer hacia la consecución del "tipo" ideal de hombre que se acaba de perfilar. Entonces, ¿cuál es el papel de la escuela?; a pesar de la dificultad de dar una respuesta sobre una cuestión acerca de la cual ni hay, ni tal vez haya, posturas unánimes, es posible recoger algunos aportes que, sin duda, servirán, siquiera, como elementos de reflexión.



**Figura 8.1.** Los valores inherentes a la educación y su relación con las funciones vitales básicas del ser humano.

Al principio de estas páginas se dijo que en la escuela no puede caber todo, y en este sentido sería bueno considerar lo que proponen Gabriel Chanan y Linda Gilchrist (1987: 10-11): las escuelas "deberían enseñar lo que no se puede aprender con facilidad en ningún otro lugar. Pero los errores de las escuelas sólo son una fuente de los problemas de la sociedad. Criticarlas contrastándolas con las capacidades educativas orgánicas de la sociedad es ignorar todos los problemas de ésta, que son *distintos* a los que engloba la escuela. En el fondo esto es una aceptación de los fines educativos más conservadores, capacitar al alumno para que se adapte a la sociedad"; y es que la sociedad, con las

características que la informen en un momento dado, puede no constituir el modelo más deseable y sea, entonces, misión de la escuela modificar la sociedad y no adaptarse a ella plegándose a sus exigencias; Fernández Soria y Mayordomo (1993: 12) señalan que la educación no deberá perder de vista la sociedad *emergente*, único modo válido de plantearse acciones eficaces "para, por un lado, satisfacer las necesidades de la sociedad actual y, por otro, para responder al futuro posible y preparar el futuro deseable"; en estas coordenadas se debe mover la acción educativa: responder a las exigencias de la sociedad actual dado que el escolar no puede ser ajeno a ella, pero también capacitarlo para ponerlo en situación de mejorarla, y esto llevarlo a cabo sin pretensiones de exhaustividad, sin querer enseñarlo todo, porque, hay que decirlo una vez más, no todo cabe en una escuela inmersa en un mundo en constante mutación. En tal sentido, la escuela debe formar en lo que otras instancias no pueden hacerlo como ella; por ejemplo, educar para la complejidad y la incertidumbre, educar para el cambio permanente, enseñar a enfrentarse con el exceso de opciones y a relacionarlo todo... Como la escuela no puede incrementar constantemente sus programas en el empeño –vano– de seguir el ritmo del conocimiento humano, dado que las situaciones y problemáticas son cambiantes, la institución escolar, en consecuencia, no debe obstinarse en el empleo exclusivo del "aprendizaje de mantenimiento", basado en la "adquisición de criterios, métodos y reglas fijos para hacer frente a situaciones conocidas y recurrentes", aprendizaje que "estimula nuestra capacidad de resolver problemas en el supuesto de problemas ya vividos", aprendizaje "concebido para preservar un sistema vigente o un modo de vida establecido", sino que la escuela deberá recurrir, sobre todo, a otro tipo de recursos y estrategias más acordes con la situación de complejidad, de cambios, de reformulación de problemas, de surgimiento de saberes nuevos; es decir, el aprendizaje debe ser "innovador"... "El desafío al que se enfrenta hoy el aprendizaje humano es el cambio de un modo de adaptación inconsciente (aprendizaje de mantenimiento) a otro de anticipación consciente (aprendizaje innovador)"; esta diferenciación de modos de aprendizaje realizada en 1979 por Botkin, Elmandjra y Malitza sigue siendo todavía especialmente válida por lo que tal vez merezca la pena dedicarle algunas líneas siguiendo a los autores del informe al Club de Roma *No Limits to Learning. Bridging the Human Gap*.

De la concepción del "aprendizaje innovador" que proponen James W. Botkin, Mahdi Elmandjra y Mircea Malitza (1979: 48-63), interesan sobre todo los rasgos y objetivos principales que lo constituyen. La anticipación y la participación figuran entre los primeros, la autonomía y la integración entre los segundos. La anticipación "es la capacidad de hacer frente a situaciones nuevas", más aún: la anticipación no se limita sólo a prevenir lo indeseable o a favorecer las tendencias deseables, sino también a crear nuevas alternativas posibilitando con ello influir sobre el futuro; esto confiere a la educación, a la escuela un papel activo, transformador y no meramente adaptativo. La participación, que es una actividad social, ha de ser efectiva, real, que implique capacidad de tomar la iniciativa y asunción de responsabilidades y obligaciones; la participación creadora "pone de relieve la detección, la percepción, la formulación y la comprensión

común de los problemas, no limitándose a su mera resolución". La participación, que "consiste en desempeñar papeles", puede verse obstaculizada por una formación excesivamente especializada porque ésta adscribe al individuo a un papel dado, lo cual, en un mundo cambiante, lleva "a hacer imposible la autorrealización y a contribuir a la alienación del individuo en la sociedad"; pero, como una sociedad de progreso no puede prescindir de especialistas, es "esencial que el aprendizaje innovador combine la especialización con la participación: un cirujano, por ejemplo, debe ser también un activo ciudadano"; y es que la participación, que acontece en contextos locales y universales, si es efectiva, "entraña cooperación, diálogo, comunicación, reciprocidad y empatía", posibilita la comprensión amplia y el conocimiento de varios contextos en un momento dado y permite "comparar sus términos de referencia y confrontar sus valores conflictivos dominantes"; la participación así entendida es una herramienta útil en situaciones de complejidad y de mutaciones constantes. Uno de los objetivos del aprendizaje innovador es la autonomía que, aplicada tanto a la persona como a las sociedades, "significa la capacidad de no depender de nadie y confiar al máximo en uno mismo", lo que implica el desarrollo de la identidad de la personalidad individual y la identidad cultural de la sociedad. Como objetivo de aprendizaje "consiste en adquirir la capacidad de formular los juicios y decisiones para actuar con independencia y libertad personal", lo que no quiere decir que se haya de ignorar la realidad, las circunstancias que rodean una decisión, pero una persona autónoma, formada con espíritu crítico, es capaz de "explicar estos imperativos externos e insertarlos en una representación más congruente de la realidad que sirva de fundamento para la resolución que se adopte. La autonomía proporciona las claves para no dejarse abatir y es la base de la autorrealización". El desarrollo de la autonomía personal, del espíritu crítico, se revela como el fundamento para controlar la complejidad y la incertidumbre, a lo que, obviamente, no responde el aprendizaje de mantenimiento. Por otra parte, una persona con sentido crítico está capacitada para emprender aprendizajes nuevos sin necesidad de guías o ayudas externas. Otro objetivo del aprendizaje innovador es la integración, que abarca varios significados: uno es el derecho que el individuo tiene de pertenecer a un todo, lo que no aminora su autonomía, sino que la enriquece, ya que ésta contiene el derecho de la persona a insertarse en comunidades más dilatadas; la integración, pues, permite "incrementar la capacidad de participar en relaciones humanas más amplias, cooperar en pos de fines comunes, establecer vínculos con otros, comprender sistemas más grandes y ver el todo del que uno forma parte". Pero la integración encierra otro aspecto, fundamental para hacer frente a la complejidad: "la capacidad para entender las interconexiones e interrelaciones de los problemas", lo que permite una visión global de los problemas, una percepción holística de las situaciones, que es lo que da lugar al "pensamiento integrador", gracias al cual se relaciona todo al captar las muchas dimensiones de un problema o de una situación; de este modo el pensamiento integrador se muestra como un elemento valiosísimo para reflexionar sobre la complejidad (Cleveland, 1989: 153); es más, la escuela que practique este tipo de aprendizaje proporcionará a sus alumnos un referente común a las múltiples informaciones

contradictorias y experiencias fragmentadas que se viven en la sociedad (Husén, 1987: 28). Por último, la integración se enriquece con la cooperación y la solidaridad tan necesarias en sistemas educativos que potencian la competitividad: "la capacidad de buscar y participar en nuevas interdependencias, de estar abierto a nuevas formas de participación, de someterse a prueba por la lógica, normas e intereses de otros sistemas y gentes, no es sino una cuestión de integración".

Si se vuelve a las páginas anteriores y se releen los valores que se atribuían al "tipo" de hombre de nuestro tiempo, se observará cómo el aprendizaje innovador, con sus características de anticipación, autonomía, participación e integración, constituye una estrategia útil para el trabajo de la escuela orientado a la consecución de ese modelo.

De acuerdo con esta posición y con la finalidad de que la educación básica contribuya a la liberación del individuo, cabe resaltar, entre todas, una función de la escuela que deviene esencial, que le compete de lleno y que ninguna otra instancia podría realizar; es la formación del espíritu crítico, la construcción de un criterio propio en el alumno que le lleve a la práctica de la autonomía de que se hablaba más arriba; si la escuela sabe cumplir con esta misión, aun a riesgo de que se vuelva contra ella –puesto que también podría ser cuestionada–, el hombre de nuestro tiempo no necesitará que nadie le señale su destino, no sucumbirá a las "seducciones de la sociedad de masas", sabrá hacer frente "a los gregarismos generacionales" y no tendrá que "pensar por cuenta ajena" (Hortal Alonso, 1992: 77), será libre de todo tipo de poder y de esclavitud, tendrá un espíritu "personalista" –opuesto a lo "des-personalizado"– que podrá diferir con criterio (Guédez, 1987), será él mismo sujeto histórico, protagonista activo y consciente de su destino (Grandes dilemas..., 1991: 201). Para lograrlo, la escuela, naturalmente, tendrá que poner a disposición de sus alumnos un conocimiento preciso, consciente, actualizado y crítico de la realidad y transmutarse de escuela "transmisiva" en escuela "constructiva" en la que profesor y alumno investigan, reflexionan, reestructuran y construyen el conocimiento (Tonucci, 1990: 16-30); la escuela –que será ante todo un ámbito de reflexión sobre la realidad– traicionará este objetivo si no proporciona al alumno un conocimiento que le sea útil, es decir, integrado con su percepción vital, de modo que pueda ser utilizado, rechazado, apropiado o transformado en un conocimiento nuevo (Delval, 1990: 30). Dicho esto, que resulta de gran importancia para la formación del individuo en un mundo complejo y cambiante en el que tendrá que estar en permanente situación de aprendizaje, la educación básica tiene encomendadas otras funciones (Grandes dilemas..., 1991: 202; Galino, 1997: 148, y Unesco, 1996: 95-99):

- Adquisición de conocimientos y desarrollo del conocimiento propio, pero al mismo tiempo la orientación necesaria para que un exceso de información le impida adquirir una visión personal y original y desarrollar su propio destino. Esta aparente contradicción viene dada por la oferta sin precedentes de informaciones que proporciona y seguirá proporcionando la sociedad del siglo XXI y la posibilidad de comunicación que ofrece, lo que plantea a la educación la doble exigencia de transmitir conocimientos porque se adivinan como la

base de las competencias del futuro y, por otro lado orientar al escolar para que no se deje "sumergir por las informaciones más o menos efímeras que invaden los espacios públicos y privados"; en una imagen gráfica el informe a la Unesco (1996: 95) lo expresa así: "En cierto sentido, la educación se ve obligada a proporcionar las cartas náuticas de un mundo complejo y en perpetua agitación y, al mismo tiempo, la brújula para poder navegar por él".

- Enseñar a "aprender para conocer", lo que supone el ejercicio de la atención (necesaria para la permanencia de las informaciones que se suceden rápidamente), la memoria selectiva y asociativa (que protege contra la instantaneidad) y el ejercicio del pensamiento inductivo y deductivo.
- Adiestrar en el nuevo concepto del "aprender a hacer" que, partiendo de la dimensión cognitiva e informativa que adquiere el trabajo fundado en modelos industriales, convierte en obsoleto el concepto de cualificación profesional, privilegiando, por el contrario, el de competencia personal.
- Conferir "a todos los seres humanos la libertad de pensamiento, de juicio, de sentimientos y de imaginación que necesitan para que sus talentos alcancen la plenitud" y les permitan ser artífices de su propio destino (Unesco, 1996: 106-107).
- Imbuir el respeto a la universalidad del ser humano y, por tanto, a su diversidad.
- Desarrollo de la sensibilidad y de las facultades creativas, estéticas e imaginativas.
- Aprendizaje de la comunicación.
- Capacidad de adaptación para el cambio.
- En la sociedad de la globalización, la formación de un sentido global y la adquisición de una visión global del mundo.
- Dar a conocer la identidad histórica, social y cultural del propio país y desarrollar el sentimiento de pertenencia y arraigo no excluyente.
- Desarrollo de los valores éticos especialmente insistentes en la valoración de la dignidad humana.
- Fomento de la educación medioambiental como máxima prioridad.

"De todas formas –se lee en el informe del seminario celebrado en 1990 con el título "Grandes dilemas de las políticas educativas ante las nuevas realidades sociales"– existe un consenso generalizado de que la educación debe preparar para aprender a vivir, a convivir y a trabajar"; aquellas funciones y este triple objetivo requieren, por un lado, el aprendizaje de mantenimiento y, por otro, y sobre todo, el aprendizaje innovador. En el informe ya mencionado (también en Díez Hochleitner, 1987: 12) se destacan algunas enseñanzas que la institución escolar deberá atender:

- La comunicación verbal que, en la sociedad de la información y de las comunicaciones, resulta prioritaria; además de la necesaria precisión verbal y

escrita en la lengua materna y en otras nacionales y extranjeras, es necesario el aprendizaje de nuevos lenguajes como el de la informática, el lenguaje matemático, el audio–visual, los lenguajes no conceptuales de las artes para acceder a su disfrute (Galino, 1997: 148)... A los aprendizajes instrumentales básicos (leer, escribir y contar) es preciso añadir los que tienen como meta enseñar a comunicar, a razonar y a sentir.

- Las relaciones interpersonales, necesarias para el trato con los demás.
- La construcción racional y autónoma de valores, precisa para orientar la conducta ante situaciones de conflicto (Martínez Martín, 1992: 8-9, y 1992a). Ante el exceso de opciones, el que carezca de un código personal de valores que le sirva de guía se verá incapaz de resolver (Toffler, 1973: 516).
- La formación ética, especialmente insistente en la dignidad humana.
- La educación científica, entendida como "alfabetización científica", es decir, la familiarización e inicio del escolar en el abecé de la ciencia.
- La formación humanística, que debe incluir las bases para una participación cívica en la sociedad, así como el aprendizaje de los instrumentos precisos para gestionar los asuntos personales (ocio, salud, finanzas, temas familiares, consumo responsable, etc.).
- El aprendizaje de los procesos para la solución de problemas, destreza muy valorada en una sociedad compleja en la que la creatividad y la capacidad de innovar es cada vez más valorada.
- El manejo de las herramientas fundamentales para la respectiva actividad. Hay que insistir en que no se trata de aprender los instrumentos precisos para una actividad profesional o un oficio, dada su potencial obsolescencia ante los cambios constantes a que está sometida la actividad laboral; el aprendizaje de lo fundamental –lo básico, lo general de una actividad– es lo que podrá permitir al individuo adaptarse al cambio.

El informe "Delors" a la Unesco (1996: 95-109) recalca aquellos objetivos y contenidos sintetizando en éstos, los cuatro pilares básicos de la educación a los que ya se ha hecho referencia: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

Una escuela entendida con estas exigencias no está asentada sobre un sistema de mantenimiento, sino que se pone al servicio de la innovación y de la creación y en situación de afrontar las situaciones conflictivas derivadas del cambio, es una escuela que se fundamenta menos en la información que en la construcción del conocimiento, más en la formación de actitudes, competencias y destrezas que en la transmisión de un depósito inalterable de informaciones, reglas y valores; es una escuela que investiga la realidad, reflexiona sobre ella y, llegado el caso, es capaz de transformarla, es una escuela crítica que se convierte en un espacio de reflexión, es un ámbito integrador de experiencias dispersas, es una instancia que ayuda al escolar a formarse un criterio propio y a orientarse ante situaciones de conflicto... Como se recoge en el reciente informe "Delors"

(Unesco, 1996: 106-107), hoy más que nunca, "la función esencial de la educación, es conferir a todos los seres humanos la libertad de pensamiento, de juicio, de sentimientos y de imaginación que necesitan para que sus talentos alcancen la plenitud y seguir siendo artífices, en la medida de lo posible, de su destino".

Una escuela así cumple un *rol* que le es propio, que no puede realizar ninguna otra instancia social ni ser desarrollado en ningún otro lugar; una escuela así tiene pleno sentido, no es una escuela hinchada donde cabe todo, sino aquello que no se puede encontrar fácilmente fuera de ella. Pero esta escuela puede quedar sólo en un diseño, en un buen deseo, si no se vencen las resistencias tanto de las instituciones como de las personas que tienen su origen, sobre todo, en la seguridad ficticia del continuismo, en la confianza engañosa de lo conocido, en suma; en el rechazo al cambio y en la negación de la incertidumbre y de la complejidad evidentes.

A las puertas de un nuevo milenio, el porvenir de nuestras escuelas pasa inevitablemente por una reflexión sobre el destino del hombre, sobre el lugar que ocupa en la naturaleza y en la sociedad, sobre las relaciones entre todos los seres humanos, que son sujetos de su propia vida y no comparsas de la nuestra. Dice Fernando Savater (1997: 34) que "la realidad de nuestros semejantes implica que todos protagonizamos el mismo cuento: ellos cuentan para nosotros, nos cuentan cosas y con su escucha hacen significativo el cuento que nosotros también vamos contando... Nadie es sujeto en la soledad y el aislamiento, sino que siempre se es sujeto entre sujetos [...] Antes que nada la educación es la revelación de los demás, de la condición humana como un concierto de complicidades irremediables".

---

RESUMEN
---------

---

Este capítulo se pregunta sobre todo por las funciones y objetivos de la educación básica, de la "escuela" en su sentido más amplio. Partiendo del sobredimensionamiento de la institución escolar, a la que se le atribuyen funciones excesivas –muchas de las cuales no son de su competencia– que muestran la ambigüedad e indeterminación de los fines de la educación básica, se reclama la claridad de objetivos necesaria para que la escuela pueda orientar sus actividades hacia el logro de fines bien delimitados. Muchos son los impedimentos que obstaculizan esta exigencia: el nuevo "rol" cultural del Estado, el auge de la cultura "artificial" a la que no es ajena la influencia de los medios de comunicación que pugnan por una mayor presencia en la formación de la ciudadanía, y, sobre todo, las exigencias laborales. La institución escolar debe desprenderse de aquellas tareas que no le corresponden si pretende hacer lo que sólo ella sabe hacer: formar a niños y jóvenes para la ciudadanía y para ellos mismos. Se hace necesario un nuevo "tipo" de hombre que ofrecer a la educación en función del cual pueda orientar su quehacer, un nuevo tipo que

deberá integrar valores básicos (de autonomía espiritual, de afirmación de la diferencia, de universalidad, de participación, primarios y valores instrumentales y técnicos) que permitan cumplir las funciones básicas del ser humano: "Vivir, convivir y trabajar", y hacerlo para conseguir el fin primero de la educación: la liberación de la persona. El cumplimiento de tales objetivos obliga a pronunciarse sobre una educación generalista o especializada y sobre la educación humanista, así como plantear las exigencias de la educación liberadora, es decir, qué funciones debe asumir una educación básica, qué enseñanzas atender y qué aprendizaje debe contemplar para lograrlo, planteamientos a los que se responde en este capítulo.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Reflexione sobre las relaciones educación y trabajo.
- b) ¿Cree que la educación básica debe estar supeditada a las exigencias del empleo?
- c) ¿Quién ha de marcar los objetivos y fines de la educación básica?
- d) Analice la siguiente frase refiriéndola a la educación: "¿Constituye el mercado la mejor expresión de la voluntad colectiva, o debe la voluntad colectiva controlar y corregir el mercado?" (Power, 1995: 135).
- e) Argumente sobre las que crea deben ser las funciones de la educación básica.

# 9

## *Función social de la universidad*

### **9.1. Introducción**

Tradicionalmente la universidad ha sido convocada para crear y transmitir de manera crítica el conocimiento. No obstante, los requerimientos profesionalizadores que trae consigo la evolución de la sociedad han añadido a la universidad una nueva función que no excluye la anterior: la preparación para el desempeño profesional. La universidad, en consecuencia, se encuentra ante dos funciones básicas: la puramente formativa del "estudiante-persona-ciudadano" y la preparatoria del escolar como profesional. Dos "roles" que en absoluto son separables, pero que aparecen como dos misiones diferenciadas que se marcan nítidamente a la Universidad. Esta separación puede no ser casual, pues, si se entiende que la dimensión humana no admite división entre las facetas de "ciudadano" y de "profesional" necesarias para el bienestar social y para el desarrollo personal, se ha de entender entonces que encierra la finalidad de resaltar el componente formativo-profesional porque así lo demanda el mercado y/o lo exige la sociedad, que ven cómo el componente laboral se ha convertido en el principal, si no el único, factor de socialización. Incluso puede que se insista, en aquella distinción, en la creencia de que la universidad ha desconsiderado en su quehacer la faceta profesionalizadora. En este capítulo se van a examinar las dos grandes posiciones en torno a la misión de la universidad: la que entiende que debe estar en estrecha conexión con el mundo del trabajo, a cuyas exigencias debe responder, y la que, por el contrario, piensa que su función tradicional de universidad "liberal" –como entrega y adquisición libre y generosa del saber– sigue siendo válida. Ésta, cuya vigencia está fuera de toda duda precisamente por estar en una sociedad en transformación, necesita, por la misma razón, convivir no con una visión utilitaria de la función de la universidad, que es absolutamente rechazable y de armonización imposible, sino con un acercamiento de la universidad al mundo del trabajo, buscando una colaboración que no ha de estar exenta de cautelas.

En las páginas que siguen se aborda desde una perspectiva histórica, necesariamente breve, la problemática del "utilitarismo" en la universidad, aspecto que se retoma, pero analizado desde este tiempo. Al final se expone una solución conciliadora de la misión de la universidad a la que parecen sumarse cada vez más políticos y estudiosos.

## 9.2. La misión de la universidad, un tema histórico

La dilatada existencia de que goza la universidad como institución ha hecho que la pregunta sobre sus funciones no sea algo nuevo, sino que, por el contrario, hunde sus raíces en la historia, aunque indagar en la función *social de* la universidad quizás sea algo más propio de este tiempo.

Hace ya años Julio Ruiz Berrio (1986: 8-9) recordaba las críticas que desde antiguo ha recibido la universidad, situando el momento más álgido de este descontento en los años de la Ilustración y de la Revolución francesa, sin duda porque entonces, dice, estaba emergiendo una sociedad nueva para cuyo cambio se convoca a la universidad. Fueron aquéllos, en efecto, unos años difíciles en los que la antigua universidad enciclopedista, verbalista y escolástica, va cediendo poco a poco terreno a las exigencias profesionales de la sociedad burguesa descubridora e indagadora de la naturaleza, a los conocimientos llamados útiles y prácticos; las escuelas especializadas van absorbiendo a las antiguas universidades "generalistas" que cuestionan el pragmatismo latente en Europa desde la *Aufklärung*. Más todavía: en los inicios del XIX la universidad es instrumentalizada para construir naciones y edificar Estados. Y así, cuando Humboldt es llamado junto con otras renombradas personalidades a regenerar el Estado prusiano tras la derrota sufrida en Jena en 1806 a manos de Napoleón, y a hacerlo mediante la educación, contribuye a este resurgir creando en 1809 la Universidad de Berlín, que Humboldt vincula a una idea de universidad basada más en la búsqueda de la verdad y en la enseñanza de modos de hacer avanzar el conocimiento, que en la transmisión de saberes ya adquiridos, más en principios humanistas que en fines "utilitarios", más en la formación de la *Bildung*—"o la formación de un carácter moral propio de un ser humano «liberal», en el doble sentido de «libre» y de «generoso»" (Pérez-Díaz, 1997: 149)—, que en la formación profesional. La universidad humboldtiana debía alejarse de los riesgos de la especialización y volver de nuevo a lo que siempre fue, la *alma mater*, el todo que reúna las diversas disciplinas alrededor de un eje de cultura general, concretada entonces en la filosofía. La formación del hombre (fin universal) debía anteceder a cualquier otra exigencia política o económica (fin particular).

El universalismo y la autonomía de la universidad fueron dos de las tres notas constitutivas de la universidad medieval que señala Winfried Böhm (1986: 30) y que — como sucedió en la de Berlín— se vieron conculcadas por el particularismo y la instrumentalización política en los primeros años del siglo pasado y que explican para el historiador y pedagogo alemán la procedencia del declive de la universidad. Esta decae aún más cuando traiciona su tercera característica constitutiva, la búsqueda espontánea del saber y de la verdad, cediendo, entre otras, a las exigencias profesionalizadoras, una cuestión que estuvo presente, no sólo en los deseos —como hemos apuntado— de algunas mentes ilustres, sino también en las polémicas que envolvieron a la universidad en esos mismos años.

En efecto, en la primera década del XIX se suscitó una viva polémica entre la *Edinburgh Review*, de ideas liberales, y los partidarios de la Universidad de Oxford;

éstos, defensores de una educación *liberal* que contempla la adquisición del saber como un fin suficiente en sí mismo, sin sacrificarlo a ningún fin particular, ya sea un oficio o un estudio concreto; y aquéllos, situados alrededor de la citada revista, plantean la cuestión en términos de utilidad preguntándose en consecuencia –resume John Henry Newman– "cuál sea el valor real en el mercado del artículo llamado "educación liberal", dado que esta educación no nos enseña cómo vender nuestros productos [...] ni tampoco hace inmediatamente de este hombre un abogado, ni de los otros un ingeniero o un médico" (Newman, 1996: 166-167 y 126-127). El propio Newman se ve obligado a escribir sus nueve *Discursos sobre el fin y la naturaleza de la educación universitaria* (1852), en los que trata extensamente estas cuestiones. De ellas cabe resaltar que para Newman (1996: 126-131) la educación universitaria debe impartir un "saber liberal o filosófico", un saber que, sin rechazar necesariamente una desembocadura posterior en ciertos actos, no es un momento preliminar de ellos, sino que encierra un fin suficiente en sí mismo, puesto que es propio de la naturaleza humana buscar el saber, la verdad y el conocimiento sin pretender complemento o ganancia alguna derivada de ello, a no ser la felicidad que procura su disfrute. La opción por este tipo de saber empuja a Newman a hablar de la Universidad como un "lugar de educación más que de instrucción". La misión de la universidad no persigue otros fines que inculcar la "cultura intelectual". Ahora bien, y aquí el pensamiento de Newman se manifiesta de una actualidad palmaria, ¿qué bien reporta la universidad que dice buscar la salud del intelecto?; a lo que responde caracterizando lo que muchos hoy llaman pensamiento holístico o integrador, ese que permite a quien lo posee captar las múltiples relaciones de un problema o de una situación, que le capacita para tener presentes al mismo tiempo, relacionándolas, muchas partes de una misma totalidad:

La persona que ha aprendido a pensar y a razonar, a comparar, distinguir y analizar, que ha refinado su gusto, formado su juicio, y enriquecido su visión mental no se convertirá inmediatamente en un abogado, o un orador, o un estadista, un médico [...], pero alcanzará una situación intelectual que le permitirá desempeñar alguna de esas ciencias o profesiones, o cualquier otra para la que posea inclinación o especial talento, con una facilidad, gracia, versatilidad y éxito para los que otro será un extraño. En este sentido, la cultura intelectual es enfáticamente *útil*[...] Afirmo entonces que un intelecto cultivado, por ser un bien en sí mismo, lleva consigo un poder y unos recursos aplicables a cualquier trabajo u ocupación que acometa, y nos capacita para ser más útiles a un mayor número de personas (Newman, 1996: 177-178).

Así entendida, la educación liberal descubre estar en posesión de una utilidad no sólo vinculada con la felicidad o el bien personal –y, por ende, al de los demás–, sino también una utilidad omnilateral y polivalente, que pone al así formado en situación de acometer cualquier ciencia o profesión. Aún más: la universidad que imparte esta educación tiene un fin práctico: "el formar buenos miembros de la sociedad", porque la educación liberal es la que conviene a la vida social y es la que prepara para el mundo. No limita, pues, la universidad sus enseñanzas "a profesiones particulares", ni está llamada a "crear héroes o inspirar genios", sino a cumplir, como "gran medio ordinario", un "gran fin ordinario": "elevar el tono intelectual de la sociedad, cultivar la mente pública, purificar el gusto

nacional, facilitar principios verdaderos al entusiasmo popular y metas nobles a las aspiraciones ciudadanas" (Newman, 1996: 185-186).

En España, si obviamos las críticas de nuestros ilustrados, fueron los regeneracionistas quienes con más énfasis se plantearon la misión de la universidad e indagaron sobre los saberes que en ella debían impartirse. Muy influidos sin duda por el catastrofismo de una época que se cree necesitada de un "hombre nuevo", optan claramente por una universidad también humanista, de estudios culturales más que profesionalizadores, aunque las necesidades de este país no pudieran permitirse renunciar al profesionalismo. Es sabido que Francisco Giner de los Ríos (1990), aunque no desconsidera en absoluto la atención de la universidad a las necesidades sociales, muestra sus preferencias por la universidad a la inglesa, que "se propone la educación general superior de sus alumnos en los varios órdenes de la vida", una institución más intelectual que científica, más educativa que instructiva, humanista como la preconizada por Newman, generalista más que profesionalizadora, más formadora de hombres que de profesionales. Naturalmente que Giner no rechaza el carácter científico y profesional de la universidad, aspectos que él quería armonizar en la educación integral e ideal del hombre que desea, pero ante la necesidad de priorizar elige una universidad formadora de hombres.

Menos idealista es, por ejemplo, Ortega y Gasset, cuyo influyente y clásico ensayo sobre la misión de la Universidad (1930) tiene todavía hoy una vigencia que, como advierte Ángeles Galino (1990: 55), dice mucho en favor del filósofo madrileño, pero tal vez poco de nuestra actual universidad. Reconoce Ortega (1975) tres funciones principales en la universidad: la profesional y la investigadora, detectables a simple vista, y la cultural, que aparece como residual, pero que para el filósofo adquiere suma trascendencia. Porque ¿qué significa esa "cultura general" que la universidad debe impartir?; no, por supuesto, ornamento, no tampoco disciplina del carácter, sino –al modo como se entendía en la Edad Media– un "sistema de ideas sobre el mundo y la humanidad que el hombre de entonces poseía, un "repertorio de convicciones que había de dirigir efectivamente su existencia", "una jerarquía de los valores que tienen las cosas y las acciones"; si la vida era "un caos" en el que el hombre se sentía perdido, la cultura, dice Ortega –es decir, la posesión de "ideas claras y firmes sobre el Universo, convicciones positivas sobre lo que son las cosas y el mundo"–, estaba llamada a salvarlo de ese naufragio, de ese "perdimiento vital". La cultura es, pues, "el sistema vital de las ideas en cada tiempo", sin el que no se puede humanamente vivir, sin el que sólo el "inculto", el "bárbaro" puede vivir: "Este nuevo bárbaro es principalmente el profesional, más sabio que nunca, pero más inculto también". La sociedad, que necesita de buenos especialistas y profesionales que "manden", es decir, que influyan en ella, los recibe de la universidad descompensados, des-integrados (el hombre, dice el filósofo, es un *integrum* que el profesionalismo fragmenta); es necesario, pues, que la universidad enseñe sobre todo cultura y haga posible el hombre entero, el hombre íntegro. La universidad tiene que invertir su tendencia y ser "primero" cultura, y después investigación y enseñanza profesional. El hallazgo de Ortega es válido incluso en este tiempo: el hombre no puede

vivir sin forjarse una concepción intelectual del mundo y de la conducta que deba seguir en él, y, en lo posible, esa interpretación debe ser integradora, abarcadora de la totalidad. Naturalmente, este "talento integrador" es la única "especialización" que Ortega admite, porque "aquí el hombre se especializa precisamente en la construcción de una totalidad"; esta síntesis, esta sistematización del saber es la que debe enseñar la universidad o, para ser más exactos, la "Facultad" de Cultura, que Ortega sitúa como núcleo de toda la enseñanza superior. La cultura así entendida no se adquiere "robinsonescamente", de donde deriva la trascendental misión docente de la universidad: enseñar al hombre "la plena cultura del tiempo, de descubrirle con claridad y precisión el gigantesco mundo presente, donde tiene que encajarse su vida para ser auténtica". El mundo "presente" es la realidad histórica, la existencia pública, cuyo *integrum* ha de ser captado por la universidad, razón por la cual ésta ha de estar "en medio" de la vida pública, "sumergida en ella", y la vida pública debe convocar con urgencia la intervención en ella de la universidad. Quiere Ortega que la universidad ejerza el liderazgo espiritual en la vida pública que entonces ocupaba la prensa por ser la única potencia dedicada a la actualidad. Esta situación extraña –"ridícula", la califica Ortega–, pero vital, puede modificarse si la universidad interviene "en la actualidad como tal Universidad, tratando los grandes temas del día desde su punto de vista propio –cultural, profesional o científico"; sólo "entonces volverá a ser la Universidad lo que fue en su hora mejor: un principio promotor de la historia europea".

Muchas de las ideas de Newman, Giner y Ortega van a estar presentes como deseos a alcanzar en quienes, ya en nuestros días, apuestan por una universidad liberal más formativa que informativa, educadora de ciudadanos críticos y reflexivos que, sin buscar ni permanecer en el saber autocomplaciente, sean capaces de poner a su propio servicio y al de la sociedad esa concepción abarcadora del mundo en el que viven –aprendida en la universidad– y que implica reflexionar –en palabras de Juan Delval (1990, 88)– "sobre el destino del hombre, sobre el puesto que ocupa en la naturaleza, sobre las relaciones entre los seres humanos". Pero este ideal educativo tendrá, como se verá, difícil acomodo en la universidad de finales del siglo XX.

### **9.3. Función social de la universidad**

Cuando en la década de los ochenta, coincidiendo con la recesión económica, el Estado de bienestar dio muestras de agotamiento, la universidad se vio presionada, tal vez como nunca antes lo fuera, a guiarse más por las exigencias del mercado que por las orientaciones políticas. A partir de entonces, en lógica coincidencia con el tránsito paulatino de un modelo de universidad fundado en la inversión social a otro sostenido por filosofías neoliberales, se espera que aquélla dé una respuesta diversificada, rápida y ajustada a la preparación para el empleo –con el que, en efecto, manifiesta un desajuste evidente (Michavila y Calvo, 1998: 35-37 y 80-82)– y que justifique, mediante una gestión sometida a las leyes del mercado, las inversiones realizadas en ella, como sucede,

desde Adam Smith, con todo bien económico como lo es la formación superior, en particular y, en general, todo tipo de formación (Kronberger Kreis, 1996: 98). La masificación de los estudios superiores, la constatación de que los títulos y diplomas no son garantía de un empleo cualificado, la presión que sobre el gasto público ejercen otras políticas sectoriales, la instalación progresiva de democracias liberales en sustitución de las democracias sociales..., hace que se reavive el debate sobre la función social de la universidad, que se polariza entre estas dos posiciones: la que entiende que la universidad, y el sistema educativo en su conjunto, debe establecer inexcusables relaciones con el sistema productivo, y la que cree que la universidad debe recuperar su tradición liberal y no servir de lubricante a la economía ni como "cantera de funcionarios" (Michavila y Calvo, 1998: 93) ni de profesionales en general.

La dicotomía se ha planteado a menudo casi como excluyente. Los defensores de la vinculación de la universidad al mercado laboral argumentan contra lo que creen que es un privilegio: la educación necesita de un clima de competencia, de un "mercado educativo", para detectar dónde hay calidad (en torno a la cual se aglutinaría la clientela) y dónde no (en cuyo caso habría de mejorarse el servicio para evitar el cierre del establecimiento); la educación, en consecuencia, no tiene por qué constituir una excepción: "una enseñanza será de tanta más calidad cuantos más emprendedores produzca, cuanto más forme en la capacidad de decidir y emprender [...] una educación de calidad lo será tanto más cuantos más empresarios produzca, porque los empresarios son la elite de la sociedad abierta [...]" (De Diego Villagrán, 1996: 10-13) (véase lo dicho en los [capítulos 5](#) y [6](#)). Naturalmente, es ésta una posición del debate que cabe considerar de extrema –y, en algunos aspectos, equivocada, porque, sin entrar en las opciones ideológicas y del entendimiento de las elites sociales, De Diego Villagrán no sólo no considera que tal vez carezcamos de una buena definición de lo que signifique calidad aplicada a la enseñanza, sino que entre las acepciones existentes desconsidera otros muchos factores que informan el concepto calidad; además, puede resultar fácil argumentar el fracaso constatado de la especialización como factor de calidad educativa y situar la calidad, por el contrario, en la polivalencia de la que, hasta ahora, no se conoce un fracaso constatable; sin embargo, tampoco es posible afirmar que la polivalencia sea el factor de calidad decisivo, aunque sí uno importante. Pero, a pesar de su extremismo, esta posición sitúa bien las exigencias de una opción que apura sus argumentos en el deseo de privatizar la universidad. Un destino que no es difícil que se alcance dada la búsqueda de nuevas fuentes de financiación a que se está viendo empujada la universidad ante el estancamiento presupuestario que padece; pero se sabe que la investigación supeditada tanto a la iniciativa privada y a las demandas empresariales, como a los intereses gubernamentales y a los currícula orientados al mercado, dejarían de ser autónomos en la búsqueda de la verdad, porque estarían más pendientes de "gustar e impresionar" a quienes les subvencionan (Pérez-Díaz, 1997: 154). Esto ha sido constatado en las reacciones al *Memorandum sobre la Enseñanza Superior en la Comunidad Europea* (Comunidades Europeas. Comisión, 1993: 47), donde instituciones universitarias y otras implicadas en la enseñanza superior pertenecientes a los países

miembros y a algunos de la Asociación Europea del Libre Comercio, expresan su temor a colaborar con las empresas por la pérdida de control o situación de dependencia e influencia que ello puede acarrear al depender la investigación y la enseñanza de contratos u otros aspectos inherentes a la cooperación. Lo mismo se puede decir de la investigación financiada por los Gobiernos captados por los cantos de sirena de la industria, que corre el riesgo de dejar de ser desinteresada y, por tanto, libre; la presidenta de la Universidad Vitoria (Canadá), Roseanne Runte (1995: 154), asegura que "actualmente existe en Canadá la tendencia paralela de que los gobiernos presten su apoyo a la investigación dirigida, a la investigación que coincida con las metas y los planes del Gobierno. Lo que denominamos investigación libre, investigación no dirigida, investigación guiada o impulsada por la curiosidad, puede verse limitada. Esto tiende a asfixiar la verdadera creatividad".

Una versión más suavizada de la vinculación de la universidad al mundo laboral no olvida que aquella tiene la misión de transformar la sociedad, pero que puede lograrlo si se constituye como empresa adoptando sus estrategias y dialogando de tú a tú con las demás empresas del mercado, único modo no sólo de aceptar orientaciones, sino también de proponerlas y poder así cambiar la estructura del mercado y, lo que es más importante, incidir en el diseño y desarrollo de un nuevo orden social más esperanzador. La universidad que quiera perseguir este destino "no tiene más remedio que entenderse a sí misma como una empresa libre. Y, como tal, entender su mercado, definir su producto, y mantener permanentemente una estrategia que guíe su línea de acción hacia ese objetivo de perfeccionamiento social" (Calleja, 1990: 162).

Esta posición se ha visto apoyada por la crisis de la racionalidad que tanto ha resaltado la "postmodernidad". La razón ilustrada que prometía progreso y felicidad (modernidad) no ha logrado sus objetivos. En consecuencia, la universidad –en tanto que ámbito por excelencia de la razón, del saber, del conocimiento con valor intrínseco– sufre la misma crisis de la racionalidad, es decir, padece en su legitimidad tradicional. Por eso, quizás, en vez de repensar su misión, ha optado, como todo el sistema educativo, por justificarse –legitimar su razón de ser– plegándose a las exigencias sociolaborales insistentes en la preparación de profesionales; o, quizás también, porque, como señala Gustavo Villapalos (1998: 336-337), la universidad española ha estado en los últimos tiempos absorta en un casi permanente proceso de adaptación a los cambios de su entorno.

Esta óptica, que considera la educación universitaria como mera adquisición de conocimientos susceptible de poner a quienes los reciben en situación de competitividad, está calando profundamente incluso en el propio alumnado. Un estudio de Francisco de Asís de Blas descubre un alto grado de acuerdo entre los estudiantes de psicología (6,6 de media de una escala de 7) en que "la Universidad debería servir para preparar para el ejercicio profesional", mientras que "dar formación básica y general" es considerado como objetivo de la universidad sólo por un tímido 4,2. A la vista de datos tan "preocupantes", Amalio Blanco señala el riesgo de que la educación sea concebida "como una empresa socializadora de un orden algo más elevado que el meramente técnico" y

como el resultado de "la tensión entre creación, desarrollo y transmisión crítica de la ciencia y la preparación para el ejercicio de actividades profesionales", que en nuestros días parecen estar librando una batalla decisiva, "ya que los valores imperantes del momento [...] dejan un escaso margen al estudio/a la reflexión pura y dura, al placer de indagar las verdades sin más interés que el de la satisfacción por el conocimiento" (Blanco, 1997: 16).

La segunda postura que se anunciaba y que sintetiza en la frase anterior Amalio Blanco, pretende recuperar la función normativa de la tradicional universidad liberal. Pérez-Díaz (1997: 151-153), defensor cualificado de esta opción, distingue dos acepciones en la idea de educación liberal poniendo el énfasis no tanto en los *qués*, es decir, en la adquisición de "saberes formalizados", cuanto en "la formación del carácter mediante la adquisición de hábitos, de conocimientos de 'cómos'". No se trataría tanto de modificar el currículum en favor de las disciplinas humanísticas o propiciadoras de una cultura general –la cuestión no estriba, dice, en poner la filosofía en el centro de la universidad como quería Humboldt ni en rescatar la Facultad de Cultura de Ortega–, sino en hacer "un nuevo diseño de la *vida universitaria*" que posibilite "la formación de un carácter de gentes libres" y, en palabras de un profesor de Eaton, un nuevo *ethos* o carácter moral de gentes reflexivas, sobrias y valerosas en la persecución de la verdad y celosas de su libertad de juicio". Para los detractores de la universidad imposible (fruto de "la España imposible –mayoritariamente funcionarial, protegida estatalmente–), consecuentes promotores de una "España posible, liberalizada y productiva" (De Diego, 1996: 31), la universidad liberal apenas sería viable por no ser finalistamente productiva, olvidando quizás que lo posible no siempre es lo deseable. Como una nueva superación de las antitéticas "dos Españas", surge una "tercera", la España "deseable" levantada sobre la solidaridad, la igualdad, la libertad y presidida por la sociedad "política" en el sentido arendtiano. Esta deseable "tercera España" demanda una también "deseable" universidad, que, para muchos, es la universidad liberal de Pérez-Díaz (1997: 159), "pieza extremadamente importante de esa esfera pública y, por ende, de la sociedad civil", a la que esta Universidad –de acuerdo con el necesario criterio de "pertinencia" social del que se hablará en el siguiente apartado– contribuye, por supuesto, satisfaciendo con responsabilidad las solicitudes sociales –incluida su relación con el mundo productivo–, pero también, y sobre todo, atendiendo a las "demandas que la universidad tiene que hacerse a sí misma, si quiere ser una universidad liberal", lo que para Pérez-Díaz implica hacer realidad el legado humanista de Goethe, lograr un ser humano completo –el *integrum* orteguiano–, ideal universalista que corre el riesgo de verse arrumbado por exigencias políticas y económicas, siempre particularistas: "La universidad tiene que encauzar, domesticar y civilizar las emociones localistas y nacionalistas; y ponerlas en su sitio, estimable pero subordinado al fin superior de la creación de una sociedad de ciudadanos razonables, capaces de enfrentarse a sus demagogos locales, y capaces de contribuir a la creación de grandes conjuntos civilizados y, en último término, de una sociedad universal" (Pérez-Díaz, 1997: 159-163). Superando la simple adaptación social y, obviamente, los reclamos puramente pragmáticos que se le hacen, la universidad

debe recuperar su tradicional función de protagonismo social, responsabilizándose de descubrir y promocionar en la sociedad los grandes valores éticos (Galino, 1990: 62), algo, por lo demás, "útil" ante las complejidades de nuestro tiempo que ya empezamos a conocer. De esto se hablará más adelante.

#### **9.4. Criterios para la redefinición de las funciones de la universidad**

La universidad debe salir de este enfoque dual y obstaculizador de su quehacer. Conviene, pues, detenerse en el papel de la universidad en una sociedad en transformación, con realidades y aspiraciones, a las que está llamada a dar respuesta atendiendo, al menos, a tres criterios (Rubio Royo, 1996: 11-13):

- a) La pertinencia social, es decir, lo que la sociedad espera de la universidad, especialmente en su relación con el sistema productivo.
- b) La internacionalización de la educación superior.
- c) La calidad del servicio que presta.

Desde su creación las universidad, han tenido que ir adaptándose a los cambios requeridos por una sociedad en transición. La universidad se dice que debe ser pertinente a las exigencias y necesidades de la sociedad en la que se inserta y a la que se debe. Y se urge a la universidad a responder a esas demandas de cambio entre las que ocupa un destacadísimo lugar, por no decir que supone la única exigencia, su adecuación al mundo de la producción y del trabajo. Sin embargo, en medio de la presión de tales exigencias, la comunidad universitaria y la misma sociedad deben asegurarse de que la universidad no deje de hacer aquello que hace bien. Posiblemente sea debido a esta actitud vigilante por lo que representantes de la enseñanza superior en Europa hayan respondido de manera tan crítica contra la concepción estrecha y utilitaria que las Comunidades Europeas habían asignado a la universidad. Guy Neave (1995: 14) detectó el malestar del mundo universitario: "Hasta qué punto los fines que se adscriben a la enseñanza superior en los círculos oficiales significaban los utilitarios y tecnocráticos en detrimento de cualquier otro queda de manifiesto en el *Libro Verde* publicado en 1991 por la Comisión de las Comunidades Europeas. En esta primera consulta al mundo universitario acerca del futuro que le aguarda en la nueva Europa, la enseñanza superior se veía a sí misma reducida a un instrumento cuya tarea predominante era la integración económica e industrial de dicha Unión". Y, en efecto, ante lo que la Unión Europea entendía por pertinencia de la universidad, ésta respondió al Memorándum de la Comisión europea sobre la enseñanza superior rechazando de modo casi unánime la misión economicista que las Comunidades Europeas atribuyen a la educación superior; los dos párrafos siguientes así lo recogen:

La importancia que acuerda el Memorándum a los temas económicos y tecnológicos, y a los recursos humanos considerados como factor de producción, han suscitado numerosas

críticas [...] Sin que ello signifique desatender las urgencias tecnológicas y económicas, estas repuestas, procedentes sobre todo de medios universitarios y socioprofesionales, han sugerido "invertir los puntos prioritarios" y situarlos en el cuadro de finalidades culturales más generales [...] Según la mayoría de los interlocutores, la misión de la educación superior es en primer lugar, cultural [...] (Comunidades Europeas. Comisión, 1993: 14-15).

La mayoría de las respuestas, con pocas excepciones, consideran que el Memorándum adopta una perspectiva excesivamente economicista del tema, en perjuicio de la enseñanza superior [...] Se considera que un enfoque predominantemente económico [...] pone en peligro la función social, cultural y educativa de la enseñanza superior, mucho más amplia, y puede significar una degradación de la enseñanza y la investigación en temas y ámbitos que no ofrezcan beneficios económicos inmediatos [...] (Comunidades Europeas. Comisión, 1993: 33).

Pero, a pesar del rechazo a encuadrar la educación superior en la órbita de la economía, se tiene la convicción de que la universidad ha de ser "pertinente", en la medida de lo posible, con las realidades que vive la sociedad, que siente las presiones del sistema productivo en forma de merma de bienestar, de miedo a la pérdida del empleo o a no conseguirlo. Así, el sistema educativo conoce el apremio de la sociedad para que se adapte a las exigencias del sistema productivo. De este modo, las relaciones universidad-mundo del trabajo son evidentes y no sólo porque la universidad contenga en su seno complejas relaciones laborales o porque sea un importante yacimiento de empleo allí donde se radica, sino porque se le pide que adecue su función a las necesidades de los empleadores. Pero el problema no es una mera cuestión de adecuación o no, porque el mundo laboral ha conocido y está conociendo transformaciones, mero adelanto de las que aún ha de conocer, que hacen complicada la adaptación de la educación superior, que se encuentra con que el concepto de trabajo ya no se asocia exclusivamente al empleo y con que aparecen en el horizonte nuevos conceptos, como el de ocupación (Vázquez Gómez, 1995: 229), que demandan procesos y estrategias formativas nuevas. Adam Schaff (1995: 73), que observa esta mutación conceptual y real —enuncia tipos emergentes de "ocupaciones" que no harán sino que incrementarse—, llega hasta el extremo de proponer nuevas relaciones laborales basadas en la transmutación del tradicional trabajo asalariado por el nuevo desarrollo de las "ocupaciones", asociadas en su mayoría a las distintas modalidades del bienestar social (asistencia social, cuidado de personas con problemas, promoción del trabajo creativo, etc.), y que no requieren tanto del *homo laborans* cuanto del *homo studiosus* y del *homo ludens*. En efecto, un nuevo tipo de "trabajador" es el que se avizora en los planteamientos y exigencias de la industria, que está más cerca del individuo polivalente y "completo" que del especialista, un nuevo tipo al que ya se concibe no sólo como buscador de trabajo, sino sobre todo como creador de él (autoempleo). La universidad, que no puede preparar a todos para un empleo que no existe en esa cantidad, se ve, entonces, urgida a preparar para el autoempleo y a irradiar valores nuevos entre los estudiantes: innovación, flexibilidad, noción de riesgo..., propios del "hombre-creación", gestor de su propio destino laboral, opuesto al "hombre-organización", con un destino previsible (Sáez de Miera, 1995: 163-164) que hoy, en una sociedad incierta, no es posible. En esta situación de incertidumbre, de transformación constante, de futuro laboral impredecible, la enseñanza superior se ve

empujada, por un lado, a proveer a la economía de personas altamente cualificadas y a proveer de conocimientos científicos y técnicos, que demandan los nuevos procesos y productos laborales; por otro lado, a procurar una moderna formación superior de base insistente en competencias y aptitudes intelectuales de base (rigor, precisión, flexibilidad...); pero, por otra parte, tiene que reevaluar su "rol" crítico tradicional susceptible de desarrollar los conocimientos precisos para fundamentar el debate público sobre las orientaciones y fines que la sociedad en transformación ha de perseguir. Formación profesional, formación superior de base y función de orientación y guía son las misiones a las que la universidad debe atender si quiere cumplir con el criterio de pertinencia social. A su misión de orientación social se aludirá al final. Ahora conviene insistir en las otras dos que, de entrada, provocan una pregunta: ¿pueden las mismas instituciones universitarias proporcionar enseñanza general y formación laboral, formación superior básica y superior especializada? Esto no parece ni factible ni aconsejable. Habrá observado el lector que, hasta el momento, se han utilizado indistintamente los conceptos *universidad y educación superior* porque, de hecho, no es fácil separarlos dado que, por una parte, la universidad proporciona educación superior y, por otra, ésta puede adquirirse también en instituciones extrauniversitarias. Sin embargo, dar una respuesta a la pregunta anterior exige deslindar entre "enseñanza superior de base" y "enseñanza superior profesional", puesto que ésta última puede tener lugar en escenarios diferentes a las universidades. Por no prolongar mucho esta cuestión "nominalista", cabe decir que la "enseñanza superior de base" compete de lleno a la universidad, mientras que la segunda puede –y debe– ser compartida con otras agencias formativas más vinculadas al mundo de la empresa, de los negocios, etc. La enseñanza superior de base está convocada a proporcionar un núcleo de cualificaciones fundamentantes que exigen la superación del concepto de disciplinas monolíticas tendentes a una especialización estrecha y pasar a otro de disciplinas-pasarelas que reconcilien la cultura humanista y la tecnológica (Commission européenne, 1996: 29), que no debe perder de vista la formación en esas cualidades ya señaladas de innovación, flexibilidad, rigor, comunicación, etc. Este tipo de formación básica dará a la sociedad generalistas que puedan gestionar las transformaciones de la sociedad, de la ciencia y la técnica. La enseñanza superior profesional está enfocada a una especialidad laboral y debe proporcionar al sistema productivo profesionales altamente cualificados. Esta formación se puede impartir en las enseñanzas de tercer ciclo universitario (postgrado, doctorado, cursos de especialización y de maestrías, etc.) o en las que oferten otras instituciones públicas y privadas, que pueden ofrecer "una «formación a la carta» más vinculada con las necesidades del momento y que sirve para la adaptación a la evolución rápida que las aplicaciones de la ciencia imponen a nuestra sociedad", claro que la universidad deberá antes "plantear no una formación coyuntural, sino unos verdaderos planes de formación de postgrado como actividad regular e importante de las mismas" (Villapalos, 1998: 335-336).

Esta diferenciación formativa es necesaria si la universidad ha de cumplir con las tres misiones fundamentales asignadas más arriba. Pero ello tiene un inconveniente de difícil

solución: es previsible una mayor distinción entre formación o educación superior básica y formación superior profesional, con dos efectos indeseables que señala Rosean Runte (1995: 155-156): provocaría, por un lado, una división social en base a la educación obtenida, probablemente más favorecedora para quienes sigan una formación profesionalizante, y, por otro lado, se primaría más la formación profesional, que, al estar vinculada al empleo, proporciona resultados visibles y mensurables, sometidos, por tanto, a evaluación y apetecibles a los políticos por la mayor inmediatez de sus efectos; por el contrario, la educación de base, que se vincula más a la gestión social, a la vida ciudadana y personal, podría quedar relegada por su imprecisa y difícil evaluación y por la ausencia de resultados visibles: "En el actual contexto económico –sentencia Runte–, esta distinción tenderá a inducir a los Gobiernos a invertir en la formación más que en la educación".

Esta reserva se expresa en las cautelas que los representantes europeos de la enseñanza superior hicieron llegar a la Comisión Europea junto con su visión de la necesaria cooperación universidad-empresa, una realidad inesquivable, aconsejable incluso, pero que –como recogen las reacciones al Memorándum de la Comisión (Comunidades Europeas. Comisión, 1993, 47)– provoca no pocos temores que apuntan a:

- Un conflicto de objetivos: mientras que la enseñanza superior tiene como objeto la liberación y la difusión del conocimiento, la empresa persigue obtener de ese conocimiento ventajas competitivas.
- La pérdida de control de la universidad si depende para su financiación de contratos u otros aspectos cooperativos; lo cual podría provocar una situación de dependencia o influencia al dictar la economía las prioridades en el trabajo universitario.
- Los desequilibrios internos: la cooperación favorecerá los conocimientos aplicados perjudicando aquellas áreas (como las humanidades) que no se perciben como una fuente de ingresos; esto puede propiciar que la participación de las instituciones se polarice sobre todo en torno a la investigación aplicada, llegando incluso a dar lugar a un sistema de "dos velocidades".
- Una pugna entre el bien público contra el privado, en el sentido de que la enseñanza superior tiene una dimensión ética que puede entrar en conflicto con las exigencias de la cooperación económica, cuyos resultados pueden aplicarse sin el necesario respeto al bien público en ámbitos como el medio ambiente, la seguridad, la salud pública, etc.

La cooperación universidad-empresa es inevitable a pesar de sus implicaciones porque la universidad, se dice, no puede vivir de espaldas a la sociedad, que, cada vez más, demanda diplomas y programas formativos que equipe a los ciudadanos para su ingreso en el sistema productivo. Pero ya se ha dicho que esto no puede ser de la

exclusiva competencia de la universidad, lo cual está dando lugar a la aparición de numerosas instituciones privadas que ofrecen ese tipo de formación. Esto, que tiene la ventaja indudable de favorecer la posibilidad de elección, tenderá a hacer de la educación ofertada un mercado y del estudiante –como denunciaba Emilio Lledó (1998: 521)– un consumidor al que se le pueden vender servicios. El escoramiento hacia el mercado contraría la idea de universidad "como comunidad de aprendices en la que los profesores y estudiantes están unidos por objetivos compartidos. El saber o los conocimientos no constituyen un artículo que pueda comprarse" (Runte, 1995: 156). Pero no sólo esto, aun entendiendo que la aparición de instituciones privadas de educación superior posibilita una especialización interesada (rentable), ello, sin embargo, puede afectar a la calidad de la enseñanza, bien contribuyendo a su mejora por el supuesto estímulo asignado a la competencia, bien a su deterioro si el establecimiento de instituciones privadas no se somete a serios controles.

Por último, la pertinencia social de la universidad exige su atención a la educación y formación continua no sólo para los adultos que necesitan renovar sus cualificaciones profesionales sino también para aquellos que desean conocer los avances del conocimiento o, simplemente, disfrutar de la enseñanza de la universidad y enriquecer sus saberes. En este sentido, la universidad cumpliría con una obligación democratizadora al erigirse para muchos en una "segunda oportunidad" y para otros en una puerta abierta para la adquisición de un saber crítico. Bien es verdad que las universidades, aunque consideran que la educación continua juega un papel importante no sólo para la economía, sino para la cohesión social y el desarrollo personal, sin embargo, no parecen muy dispuestas a asumir esta nueva función a pesar de algunas iniciativas en este sentido, posiblemente porque sus recursos son escasos y porque no está bien precisada cuál sería su función en la educación continua.

El segundo criterio por el que se había de fijar el papel de la universidad en una sociedad en transformación remitía a la internacionalización de la educación superior. La universidad está afectada por la expansión y la constricción de la globalización mundial. Es decir, está sujeta, por un lado, a las exigencias de cooperación y a la internacionalización política y económica, cuyas ventajas en forma de redes de información, de investigación, etc., ha de aprovechar, y, por otro, a las políticas estructurales de las regiones en las que se insertan. Sin lugar a dudas, las universidades son consideradas como factores de desarrollo regional de cuya infraestructura forman una parte de enorme importancia por su potencialidad generadora de empleo y de dinamización de la sociedad, de la economía y de la misma política de las regiones. Pero es más que una amenaza el peligro de reducir a lo local el concepto mismo de la universidad en base a que ésta debe atender a las muchas diversidades existentes; así, la universidad ha dejado a menudo la universalidad en la que se inspiró su origen para devenir en localismos inaceptables que, a veces, sin embargo, han provocado el nacimiento de algunas universidades en oposición a su origen medieval: "El lema de una universidad para todos nos ha llevado a una universidad para cada uno; consecuentemente, cuando hay muchos, desembocamos en la clonación de las

universidades; su proliferación no está siendo efecto de la diversificación sino de la reproducción" (García del Dujo, 1995: 238). Si vale la redundancia, se puede decir que posiblemente sea el deseo de no perder el carácter universalista de la universidad y su autonomía, amenazada por las dependencias locales, siempre más exigentes y menos eludibles que las nacionales, lo que ha llevado a los representantes universitarios de algunos países a desligar la enseñanza superior de las exigencias regionales. Otros, sin embargo, creen que esa estrecha conexión sirve para cohesionar social y económicamente el territorio, además de ofrecer soluciones más rápidas y adecuadas a las necesidades económicas de las regiones. Al margen de posturas más o menos definidas sobre esta cuestión, hay una realidad que las universidades no pueden desconocer: el proceso de internacionalización que las condiciona y del que pueden extraer beneficios. La posibilidad de compartir el saber, de colaborar en programas de formación e investigación con otras universidades nacionales o transnacionales, de formar equipos de investigación conjunta, de incrementar la creación de redes del saber, de realizar programas de actuación con otras universidades basadas en la asociación y participación igual sin colonialismos de ningún tipo, de establecer una especie de diálogo global que permita descubrir proyectos nuevos y generar nuevas ideas..., son posibilidades que pueden hacer recuperar para la universidad el viejo concepto de universalidad; aparte de que, sin sacar partido de las posibilidades de cooperación, de los intercambios, las tecnologías, etc., las universidades están abocadas a la medianía. Naturalmente, la internacionalización que se queda en un mero intercambio de alumnos y en la escasa movilidad de los profesores es desaprovechar el alcance de los nuevos emplazamientos universitarios, de ese nuevo "campus virtual" que posibilita, mediante enlaces electrónicos, la cooperación en la investigación, en la resolución de problemas, en la gestión compartida de recursos documentales, tecnológicos, etc. Sin renunciar a los requerimientos locales, el aprendizaje y la investigación trascienden ese ámbito y adquieren un carácter universal y exigen un entendimiento intercultural que tienen en la cooperación internacional un eficaz instrumento de calidad. Esto, sin embargo, no debe hacer perder de vista las presiones que sobre la universidad y sus programas de formación e investigación, pueden ejercer los grandes conglomerados económicos y políticos que a menudo están detrás de los procesos de globalización y que empujan a las universidades a decantarse hacia modelos profesionalizadores y competitivos; la misma autocrítica que la Comisión Europea hace de su concepción de la educación superior argumenta en favor de lo dicho. Benedito, Ferrer y Ferreres (1995: 20) señalan que la Unión Europea –un paradigma de la globalidad como ya se vio en el [capítulo 4](#)– propone un modelo de universidad "de orientación fundamentalmente tecnológica y productiva" exigida, sin duda, por la globalización, la cual genera otros fenómenos que alteran la vida y la mentalidad de los europeos, que, sin embargo, el modelo de educación superior de la Unión Europea no contempla: "si realizamos un breve análisis de estos programas [Sócrates y Leonardo de la Unión Europea] podemos comprobar rápidamente que la enseñanza universitaria es foco fundamental de preocupación y de desarrollo en tres líneas de actuación: profesionalización y competitividad; incorporación de las tecnologías

a la educación superior e intercambio empresa-universidad". La presencia de determinadas preocupaciones en el modelo de universidad y la ausencia de otras necesariamente conducen a plantear el problema de la calidad de la universidad, aquel tercer factor en función de cual había que contemplar la actuación de la universidad en los albores del siglo XXI.

La calidad es una preocupación y una exigencia social que presiona sobre la educación en general y sobre el servicio educativo que, en particular, presta la universidad. Es fácil colegir que la calidad está en íntima conexión con la capacidad de la universidad para satisfacer las necesidades y las expectativas de la sociedad; pero el problema se complica cuando, como parece, se entiende por calidad en este caso la satisfacción de las expectativas de promoción laboral de los escolares y de sus padres. En otros lugares de este libro se ha convenido en que la calidad de la enseñanza es una aspiración necesaria; lo negativo, tal vez, sea la consideración economicista de la calidad en la que se insiste siempre que se habla de eficiencia, entendida, como señala García Garrido (1996: 266-267), "como capacidad real de conseguir los objetivos propuestos", pareciendo así "que lo que fundamentalmente se exige a los objetivos de la educación [...] es que sean *evaluables*. Sólo siendo evaluables se convierten, al parecer, en objetivos de calidad". Se recordará que unas páginas más atrás se mencionaba el riesgo a incentivar la dimensión formativa de la educación superior por su vinculación al empleo, un rasgo medible, en detrimento de la dimensión educativa, más ligada a la vida y al ejercicio de la ciudadanía, que ofrece, sin embargo, menos aspectos que medir y que evaluar y, por tanto, menos atendible en épocas como ésta, donde la rendición de cuentas –medidas en términos de eficiencia– prima sobre otras consideraciones. Dicho de otra manera: se puede producir un razonamiento excesivamente simplista que alegue que, si la universidad no atiende, o lo hace mal, a la promoción laboral de sus clientes, carece de calidad; una argumentación de ese tipo pecaría, además de simplista, de no considerar otros objetivos de la universidad menos medibles y escasamente evaluables por referirse a la vida de las personas; en este sentido, a quien así argumentara, cabría aplicarle las palabras con que García Garrido completaba la frase anterior: "Curiosamente, esta preocupación por los *objetivos de calidad* hace que casi no se hable de la calidad de los objetivos [lo] que, seguramente, es el punto clave en tema de calidad". Parece, en fin, necesario que cuando se hable de calidad referida a la universidad se delimite qué se entiende por calidad y se considere si reviste más calidad su ámbito formativo que el propiamente educativo. Mientras no se dé respuesta a esta cuestión tampoco la tendrá un gran tema de este tiempo: cómo hermanar la "calidad" y la "cantidad"; Miguel Ángel Quintanilla (1995: 135), en otro tiempo responsable de la Secretaría General del Consejo de Universidades, lo expresa de este modo: "El gran reto de la Universidad de nuestros días es cómo hacer compatible esta dimensión social de servicio público, abierto a toda la sociedad, con las exigencias de calidad e incluso de excelencia que son propias de una institución dedicada al desarrollo y a la transmisión de la ciencia, la tecnología y la cultura superior".

Otra consideración de importancia que reviste el tema de la calidad aplicado a la

universidad es la más que posible incidencia en su financiación. El sostén económico de las universidades, además de basarse en los recursos propios y en los contratos obtenidos por su cooperación con las empresas, tiene una fundamentación pública que cada vez tiende a discriminar más en función de la calidad de las universidades medida por su adecuación a las exigencias locales, regionales o nacionales; lo cual obliga a preguntar qué queda de las desregulación y de la autonomía de las universidades si, para financiarse, tienen que seguir políticas u orientaciones institucionales que exigen como condición el seguimiento de interesadas líneas de investigación. Esto es aplicable tanto para la cooperación Universidad-empresa como para las políticas de evaluación de la calidad institucional; en este último caso, el proceso de evaluación puede establecerse, bien mediante políticas de negociación que compaginen los ajustes de la universidad a las demandas de desarrollo local, regional o nacional, con los intereses de la propia universidad, o bien delegando la evaluación en instituciones específicas gubernamentales que pueden derivar en una "cultura de la sumisión" si hacen de la evaluación un instrumento más de la "cadena de supervisión, reduciendo la evaluación a asignación directa de recursos" (Neave, 1995: 23-24).

### **9.5. La misión tradicional de la universidad, una exigencia para el futuro**

A pesar de lo dicho, y aunque –como han puesto de manifiesto, entre otros, Teichler y Khem (1995: 88-89)– nunca se ha demostrado la coordinación "clara y definida" entre la universidad y el mundo laboral, la universidad va a seguir recibiendo de manera cíclica las ya endémicas presiones del mundo del empleo, cuando no las acusaciones de permanecer aislada en su urna de cristal; también va a seguir siendo culpada de desoír los dictados de la economía, que en nuestro tiempo es considerada como un claro motor de la sociedad. Esta situación, que está experimentando acercamientos en las posturas, perturba todavía su trascendental y natural misión generadora de conocimientos y de creación intelectual, de anticipación a los cambios originadores de las crisis, de preparación para esas mutaciones permanentes. La universidad actual será negada por quienes, situando "al hombre al mismo nivel de la materia prima" (Escotet, 1992: 46), obstaculizan la consideración de la formación humana como elemento de autodesarrollo, suficiente en sí, misma para que la universidad le preste la atención que merece. Esta situación, que hace concebir al estudiante expectativas que pesan sobre la actuación docente y que lastran a la postre su trabajo como discente, exige que la universidad se plantee resuelta y decididamente su misión, que delimite sus fines, que realice un examen de autoconocimiento, porque tal vez haya que convenir, como ya se dijo en el capítulo anterior, que la verdadera dimensión de la crisis de la universidad, como de la educación en general, sea la indefinición de objetivos en función de los cuales orientar el trabajo universitario y en base a los que poder evaluar y exigir responsabilidades a la universidad. Tal indefinición propicia numerosos equívocos y provoca serias advertencias entre las cuales cabe señalar las siguientes:

1. Que se aduzcan causas que poco tienen que ver con la naturaleza de la universidad para justificar que ésta no es la antesala del mundo del empleo. Antonio Adell señala que los problemas derivados de la crisis económica – entre ellos la "sobrecualificación laboral" que no asegura un *status* social ni un empleo– afectan a las justificaciones básicas del sistema educativo (Adell Berlanga, 1996-1997). Sin embargo, como señalan Ulrich Teichler y Bárbara M. Khem (1995: 95-96), es posible que estemos ante un nuevo paradigma en el análisis de las relaciones universidad-empleo, en las que la literatura tradicional ha contemplado sólo la superoferta o la infrautilización, pero no los valores y las expectativas de los titulados en el empleo, que han mostrado "que existe un grado de satisfacción en el trabajo entre los titulados más elevado de lo que el argumento de la 'infrautilización' hace suponer". La "sobrecualificación" puede ser, en todo caso, el efecto de una concepción equivocada de las funciones de la universidad, que, sin embargo, puede producir la sensación errónea de que la universidad da marcha atrás en sus funciones porque no puede cumplir con las demandas del empleo.
2. Que la salida de graduados acorde con las necesidades de la economía quizás esté "legitimando nuevas formas de dirección y de gobierno de la enseñanza superior" (Teichler y Khem, 1995: 90), más vinculadas a un modo de gestión empresarial que al de gestión académica.
3. Que la "universidad espacio público", por las presiones laborales, está siendo acosada por la "universidad espacio privado", que legítimamente puede centrar su quehacer en relación con el empleo, aunque los corifeos de la desregulación estatal de los estudios superiores suelen olvidar que éstos en sus orígenes fueron de titularidad privada, predominantemente eclesiástica, y que, cuando la universidad estatal se afianza en el XIX, no se debe sólo a la secularización y estatalización de la sociedad, sino también, y quizás sobre todo, a la necesidad de corregir vicios que como tales instituciones privadas venían acarreado desde antiguo, entre ellos la reconocida selección clasista en su acceso (Kronberger Kreis, 1996: 100).
4. Que las presiones sobre la universidad y la enseñanza superior no proceden sólo desde el espacio privado, sino también desde ese otro espacio todavía no muy bien definido de las instituciones supranacionales; es bien sabido –como se ha señalado en el epígrafe anterior– que la Unión Europea con sus programas en este campo pretende influir sobre la enseñanza superior insistiendo en aspectos predominantemente profesionalizadores y competitivos, valiosos sin duda, pero insuficientes (Teichler y Khem, 1995: 93-94; Michavila y Calvo, 1998: 259-286, y Benedito, Ferrer y Ferreres, 1995: 18-21).
5. Que las demandas del mundo económico oscurecen las orientaciones políticas, es decir, las que reclaman de la universidad formar ciudadanos integrados en la *polis* (*políticos*) que sepan, como quería Ortega, "mandar", o sea, influir en

la sociedad para evitar que la condicionen otros medios con intereses particulares y a menudo espurios.

Más arriba se ha intentado la clarificación de algunos conceptos, pero es preciso un consenso en esa dirección, porque, mientras no se aclaren los términos del debate y se acuerde el significado de ideas como ¿qué significa "orientar la sociedad"?, ¿qué implica "responder a las necesidades sociales"?, ¿qué "producto" demanda la sociedad a la universidad?, etc., y la universidad no delimite su función social y sepa cumplirla, se estará inevitablemente hablando de varias universidades: la que se incardina en su entorno físico (local, regional...), que parece estar destinada a potenciarlo y a traerle riqueza (¿universidad, antesala del empleo?); la universidad sin ubicación física alguna (¿universidad universal?), a la que se niega el papel de lubricante de la economía y que está llamada a ser, en palabras de A. Savary, "eslabón del tejido social de la nación, instrumento del saber al servicio de todos y en todas las etapas de la vida", que contribuya "a la resolución de los problemas vitales que se plantean al cuerpo social del cual forma parte integrante" (citado en Michavila, 1996: 28), entre los cuales el del empleo es, aunque importante, sólo uno de ellos; la universidad –privada o pública– de minorías, con estudios de ciclo largo y expedidora de títulos prestigiosos, ocupada por estudiantes que provienen de situaciones socioeconómicas privilegiadas; la universidad pública, "industria de jóvenes" que consumen escolaridad en busca de un título que apenas les dará posibilidades de movilidad social (Jerez Mir, 1997: 153).

La universidad –se ha insistido en ello en el epígrafe 9.4– ha de atender a la formación superior profesional y a la educación superior básica, incluso a la educación y formación continua; pero, sobre todo, tiene que recuperar su misión tradicional con proyección de futuro, es decir, orientar, iluminar y provocar los cambios sociales, económicos y culturales, recobrar su capacidad de iniciativa para, valiéndose de su independencia y de su bagaje cultural y científico, "crear pautas de pensamiento y desarrollo científico y técnico que influyan decididamente en la nueva sociedad del siglo XXI" (Villapalos, 1998: 336-337); deberá utilizar su poder intelectual y su independencia para pronunciarse sobre los problemas éticos, científicos y sociales en ayuda de una sociedad necesitada de reflexión y comprensión de esos problemas (Unesco, 1996: 160); de esta manera–dice Delors (Unesco, 1996: 28)– la universidad "encontraría de nuevo el sentido de su misión intelectual y social en la sociedad, siendo en cierto modo una de las instituciones garantes de los valores universales y del patrimonio cultural". Asumir un liderazgo creador y transmisor de ideas y de cultura comprometidas con la humanidad (Benedito, Ferrer y Ferreres, 1995: 26) y ofrecer a sus alumnos una formación como la deseada en el siglo pasado por aquel *master* de Eaton al que aludía Pérez-Díaz más arriba, consistente en formar "gentes reflexivas, sobrias y valerosas en la persecución de la verdad y celosas de su libertad de juicio", capaces de oponerse con éxito "a la reorientación puramente técnica y utilitarista de la investigación universitaria, así como a la dependencia directa de los investigadores respecto de la economía de mercado y de los intereses a corto plazo de los políticos de turno" (Jerez Mir, 1997: 157), son formas

mediante las cuales cumple la universidad parte de su función *política*, porque la otra vendrá dada por su capacidad de crear ciudadanos conscientes de su entorno no sólo local, sino universal, a cuyo futuro deseable deberán contribuir (Runte, 1995: 155), y de hacer de cada universitario no sólo un elector consciente, sino un *actor político* o un potencial líder social. Claro que, para esto, si bien no hacen falta instituciones nuevas, sí se necesita construir un nuevo humanismo, un humanismo para el siglo XXI, consistente en que las universidades, como todas las instituciones educativas,

no deben olvidar que existen para la enseñanza, para la búsqueda del conocimiento y de la verdad, para la comunicación del pensamiento y la creación de ideas en la búsqueda de la paz y de las condiciones en que ésta pueda mantenerse [...]. Deben crear una especie de vecindad en la cual todos los individuos perciban una sensación de pertenencia y deben enlazar esa vecindad con la comunidad global. No deben olvidar que los valores morales y humanos son precisos y están sostenidos como un entendimiento de los demás y un valor de uno mismo, de la propia Historia. Deben fomentar la creatividad al mismo tiempo que mantengan la capacidad de crítica. Estos son los elementos para el nuevo humanismo que necesitamos para el siglo XXI (Runte, 1995: 158).

Con estas exigencias, la universidad daría cumplida cuenta de lo que es su más inexcusable función social: ponerse al servicio de la liberación individual y colectiva mediante una cultura emancipadora en el sentido kantiano que Nicolás López Calera (1990: 22-23) interpreta así: que cada uno "sea capaz de preguntarse y responder, de tener conciencia de sí y del mundo circundante, conocimiento de la pluralidad de fines y de sentido que tienen la realidad y el hombre mismo en su despliegue histórico". Esta función liberadora es previa a la participación real en la política democrática, por lo que cabe estar junto a quienes ven en la formación de ciudadanos solidarios la primera misión de la universidad. Es indudable –ya se ha dicho sobradamente en estas páginas– que en esta formación para la ciudadanía tiene cabida la capacitación profesional, lo cual, sin embargo, en opinión de Francisco Michavila, dista mucho de concebir la universidad "como una mera cantera de profesionales", optando en consecuencia por "desvincular los conceptos de formación universitaria y acceso a un puesto de trabajo" y recuperar el concepto clásico de *universitas*, enriquecido, como hemos dicho, con la nueva componente de la solidaridad (Michavila, 1996: 36).

---

RESUMEN
---------

---

La función social de la universidad ha ocupado a intelectuales y políticos desde hace siglos, situando en el centro del debate la concepción utilitaria o liberal de la universidad. El capítulo parte de una breve referencia histórica contextualizadora de una polémica que adquiere especial relevancia en estos momentos en que adquieren singular protagonismo las políticas de rentabilidad y de eficiencia.

Las dos posiciones aludidas en la aproximación histórica –liberal y profesionalizadora– son detectadas en el tiempo presente y expuestos los argumentos de una y otra. Sin embargo, la misión de la universidad es entendida en los epígrafes 9.4 y 9.5 como una superación de aquella dicotomía. Los criterios en los que se basa la función social de la universidad son la pertinencia social, la internacionalización y la calidad. Por el primero se concluye que la universidad, aunque no debe plegarse a las exigencias económicas, tampoco puede obviar la formación profesional que debe ocupar un espacio diferente al de la educación superior de base (tercer ciclo, doctorado, postgrado...) y compartirla con otras agencias formativas públicas o privadas. Los dos primeros ciclos, o un único ciclo largo, deben dedicarse a la necesaria formación superior de base que las mismas exigencias laborales reclaman. Sería de competencia exclusiva de las universidades, entendiendo que la formación que están llamadas a impartir requiere la independencia de la universidad. La formación continua es otra función que la universidad deberá acometer en razón de su pertinencia social. El criterio de la internacionalización examina la necesidad de conjugar las exigencias y beneficios de la globalidad y las necesidades del regionalismo. El criterio de la calidad es una exigencia que presenta problemas en razón de los fines que se asignen a la universidad y de los requisitos que se establezcan para su financiación, lo cual puede mermar su independencia si se supedita la calidad (y la financiación) a los éxitos derivados de su relación con el mundo del empleo.

El final del capítulo indaga en la actualidad de la tradicional misión de la universidad, es decir, buscar la liberación individual y colectiva mediante una cultura emancipadora, que, en nuestro tiempo, conlleva también la preparación profesional.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) ¿Cómo cree que debe ser la relación universidad-empresa?
- b) ¿Piensa que la universidad debe servir a las exigencias de la economía por ser ésta uno de los principales elementos reguladores de la sociedad?
- c) Argumente sobre la vinculación universidad-sociedad. ¿Habría límites para esa vinculación? ¿Cuáles?
- d) Examine la entrada histórica del capítulo y emita una posición fundada al respecto.
- e) Enuncie y explique qué riesgos ve en la intromisión de la empresa y del mercado en las funciones de la universidad.
- f) Comente la visión sobre la universidad de la Comisión Europea expuesta

- en el epígrafe 9.4.
- g) ¿Cuál cree que debe ser la misión de la universidad?

# 10

## *Sentido y exigencias de la educación permanente*

### **10.1. Introducción**

La Conferencia de Jomtien aprobó en 1990 la Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Poco más tarde, 1996 es declarado "año europeo de la Educación y la Formación permanentes". En poco tiempo el imperativo de una educación para todos conoce un salto cualitativo, en el espacio y en el tiempo, al preconizarse una educación de calidad para todos y para toda la vida. ¿Qué ha motivado esa nueva dimensión? El consumo de educación a todos los niveles en correspondencia con la expansión y democratización en el acceso al sistema educativo, es un hecho visible en el mundo desarrollado. Junto a ello, se ha multiplicado la oferta formativa para-escolar. Este incremento de educación y formación está íntimamente relacionado con las necesidades de la economía, que sigue demandando más y mejores cualificaciones en respuesta a las nuevas estructuras laborales y de gestión del trabajo. Pero las presiones sobre las políticas educativas no proceden sólo del ámbito empresarial y de las personas que desean ajustar su formación a las demandas de la economía; otros factores – tecnológicos, sociales y culturales– reclaman también la atención de las políticas educativas a las que exigen formación y cualificación para ser buenos ciudadanos, para disfrutar de los bienes culturales, para aprender a gestionar su tiempo de formación, etc. Estas exigencias no se limitan a la edad escolar ni requieren de un título acreditativo: se es ciudadano o se tiene necesidad de nuevos aprendizajes también después de abandonar con éxito o con fracaso el sistema educativo, y se tiene derecho a disfrutar del arte de un museo antes y después de la jubilación. Pero los sistemas educativos tradicionales se muestran impotentes por sí solos para dar respuesta a éstos y otros desafíos que presenta la sociedad de finales del siglo XX, a los que, sin embargo, se ha de atender. Otra cosa es que con su actual diseño lo pueda hacer la educación formal. No sorprende que las reflexiones sobre la educación y la formación a lo largo de toda la vida ocupen la atención de los profesionales de la educación y de la política.

El lustro que media entre la Conferencia de Jomtien y el año europeo de la

Educación y la Formación permanentes es particularmente denso en llamamientos de las organizaciones políticas internacionales encaminados a promover un mejor ajuste de los ciudadanos a las transformaciones sociales de este final de siglo, que se avizoran con mayores implicaciones en el siglo venidero. Los efectos de la globalización en las políticas nacionales y en la economía, las incidencias de la técnica en la reestructuración laboral, las posibilidades de la tecnología de la información, son, sin duda, factores amenazantes para quienes se sienten a la deriva ante unos procesos que desconocen y que les producen el desasosiego y la inseguridad de quien no dispone de las destrezas necesarias para hacer frente a una situación nueva; pero las exigencias de esta transformación social –sin duda, formativas y de capacitación social y profesional–, ¿pueden también ser una oportunidad para quienes se sienten excluidos del mundo laboral o disminuidos en sus posibilidades de disfrute ciudadano y social? En esta situación, la educación permanente, ¿es una herramienta de adaptación necesaria ante las transformaciones sociales o un instrumento de promoción personal, social y profesional? ¿Cuál es el sentido, la razón, de la educación permanente? ¿Y sus exigencias?

## **10.2. Formas de aproximación a la educación permanente**

Por lo dicho, fácilmente se entenderá que la educación permanente a lo largo de toda la vida sea considerada un hito en la historia de la educación (Commission européenne, 1997: 114), como el más urgente y mayor cambio que ha de experimentar el proceso educativo y de aprendizaje para el siglo XXI (Malitza, 1997: 88), en el que está llamada a jugar el papel de "llave de acceso" (Delors, 1996: 22). Sin embargo, la educación permanente no es un fenómeno nuevo, y no sólo porque sea posible su remisión a la historia remota –Edith Cresson, por ejemplo, ve un precedente de la educación a lo largo de toda la vida en la época de Sócrates (Commission européenne, 1996: 5) o, más cercana, Comenio y, sobre todo, Condorcet, un ejemplo este constantemente aducido–, sino porque las dos últimas décadas han conocido un auge, primero, y una reconversión, después, de la educación permanente. Es necesario, pues, recoger las principales maneras de entender la educación permanente, algunas de las cuales anclan sus fundamentos en la década de los setenta.

Coincidiendo con el auge del Estado de bienestar se desarrolla una concepción de la educación permanente que se define en función del logro de objetivos sociales y educativos tendentes a eliminar o paliar las desigualdades existentes tanto en la sociedad como en el ámbito laboral. Educación permanente, igualdad de oportunidades y la idea de promoción social eran tres conceptos que, por la década de los setenta, aparecen estrechamente ligados en países pioneros como Francia y, algo más tarde, en otros más rezagados como España. La educación permanente se asociaba a la idea de la "segunda oportunidad", destinada, por un lado, a quienes no habían finalizado los estudios y, por otro, a quienes en las empresas ocupaban un puesto de trabajo poco valorado y deseaban una oportunidad para promocionarse a otro más enriquecedor. Así pues, educación

continua, cualificación y promoción aparecían asociados, sin que mediara entre ellos la idea de readaptación laboral o social. Jean-Pierre Le Goff(1996: 30) ve la educación permanente de los setenta en relación a la filosofía ilustrada y al *Rapport* de Condorcet, es decir, ligada a la creencia de que la emancipación no sería posible sin la instrucción. Una liberación que se pretendía, por la vía de la formación, tanto para el productor como para el hombre y el ciudadano. Era al mismo tiempo una concepción profesional y cultural de la formación permanente o continua. Libertad, autonomía, soberanía sobre su destino, solidaridad social para que quien deseara salir de la situación en que lo había colocado una sociedad fragmentada y economicista pudiera hacerlo, eran ideales que animaban a los legisladores de aquella antigua –aunque válida– concepción de la educación permanente. La realidad evidenció pronto que los menos beneficiados de la educación permanente eran precisamente los que más la necesitaban, los obreros poco cualificados. Y en la década de los ochenta, al calor de la importancia dada al empleo y bajo el predominio de la economía, la educación permanente empieza a figurar en la agenda de la reestructuración económica, a la que se somete adaptando a ella a los trabajadores; la educación permanente es entonces, sobre todo, inserción y formación profesional. En la crisis de los ochenta la educación permanente se convierte en un instrumento de gestión social del desempleo y acaba por integrarse en los objetivos empresariales y se vacía del contenido inicial: "La lógica liberal y modernista –afirma Le Goff (1996: 33)– desarrolla una óptica estrictamente adaptativa y sacrificial que refuerza el desconcierto. Los cambios son presentados de un modo espectacular y caótico de donde se deriva que no tenemos otra opción que adaptarnos a ella y de prisa", amoldamiento que –sostiene el sociólogo francés– equivale a entregarse a un futuro regresivo. Esta posición conforma una corriente muy crítica contra el modo de entender la educación permanente y reclama la recuperación de los pilares sobre los que se erigió en el pasado, una revalorización que, considerando la formación profesional y técnica, hace especial hincapié en la formación cultural generalista necesaria en este tiempo precisado de una visión reflexiva que permita enjuiciar las transformaciones sociales y calibrar su alcance. El desarrollo del espíritu crítico no puede ser en estos tiempos sólo una función de la escuela, sino también de la educación permanente que lo ha de irradiar en toda la población.

De este pensamiento se nutre una aproximación a la educación permanente –de la que uno de sus más significados representantes es Ettore Gelpi– que la concibe como una superación de las tradicionales estructuras educativas, que a menudo son instancias de reproducción social y de colonización cultural y antropológica (Monclús Estella, 1995: 122). También cree Gelpi (1995: 94) que en las décadas pasadas la "formación continua era instrumento de desarrollo personal, de perfeccionamiento, de promoción [y que] ahora es instrumento de adaptación, de conversión en un proceso de socialización bien determinado".

Desde el momento en que la educación pretende situarse al margen de o frente a la situación establecida y hacerlo, además, como en el caso de la educación permanente, de un modo ilimitado en el tiempo y en el espacio, puede ser vista como utópica (Monclús,

1995a: 35-36), pero no más utópica que la aspiración a la libertad y a la promoción personal y social a la que debe servir. Por esta utopía luchó Paulo Freire, quizás la figura más relevante de la educación permanente de adultos, de quien sólo es posible recordar aquí su trayectoria y la fertilidad de sus ideas insistentes en la liberación, la concienciación y la emancipación por medio de la democratización de la educación popular y de la consideración del hombre como protagonista en ese proceso de formación. Refiriéndose a la necesidad de una educación popular en Brasil reafirmaba Freire (1991: 4) el sentido de su utopía: "El pueblo tiene ganas de aprender y no hay una respuesta política del poder. Esto me basta para seguir viviendo hasta mi último día peleando por la utopía de superar eso. La utopía te pide el compromiso de realizarla". Freire conocía el inmenso potencial de la educación en orden a la alfabetización política, sin la que el hombre no podía ser *sujeto*; protagonista consciente de su realidad y su destino, el analfabetismo político –dice Freire (1990: 118)–, que sume al individuo en su "conciencia ingenua" (determinista), le hace obcecado "en el momento de enfrentarse a una comprensión crítica de la realidad", lo contrario de los fines de la educación permanente en la aproximación que se examina.

Sin embargo, una publicación de la Comisión Europea (Commission Européenne, 1996: 8) contempla sólo las dos siguientes posturas: una –dice– que aboga porque la educación a lo largo de toda la vida supusiera una auténtica revolución y que sólo fuera posible al margen de las actuales estructuras de la educación formal y, en menor medida, en las estructuras de formación profesional aparecidas en los últimos años. Todas las instituciones, especialmente la empresas, tendrían que convertirse en *learning organizations*, organizaciones que aprenden, que se desarrollan y realizan a través del aprendizaje. Implicaría esta concepción un sistema cognitivo paralelo a los actuales sistemas de educación y de formación. Naturalmente, no es ésta la aproximación que hacen las Comunidades Europeas al concepto de educación permanente, sino otra representada por la idea de "aprender a aprender" en la que el ideal de la educación y la formación a lo largo de toda la vida recorra todas las instituciones desde la escuela a la universidad, que, además, deben mantener un diálogo constante con las instituciones que expresan la necesidad de determinadas competencias, aptitudes y calificaciones. Esta aproximación aúna la lógica de la educación –desarrollar las potencialidades de todos– y la lógica de la industria, que pretende sacar el máximo partido a los recursos humanos.

Señaladas las posiciones más destacadas en torno a la educación permanente, tal vez sea necesario definirla. Paul Bélanger (1996: 16), alto funcionario de la Unesco y secretario general de la conferencia internacional sobre la educación de adultos (Hamburgo, julio de 1997), afirma que "la verdadera definición de educación permanente es la 'liberación difícil de las fuerzas creadoras y productoras'". Y en el informe "Delors" (Unesco, 1996: 112), se entiende que la educación permanente no se define "por referencia a un periodo particular de la vida –por ejemplo, la educación de adultos, por contraposición a la educación de los jóvenes– o a una finalidad demasiado circunscrita, cuando se distingue, por ejemplo, la formación profesional de la formación general. En lo sucesivo, el periodo de aprendizaje cubre toda la vida, y cada tipo de conocimiento

invade el ámbito de los demás y los enriquece". La educación permanente, por sus amplias misiones y por las muchas formas y escenarios en que se desarrolla, ya no se adscribe a un determinado tiempo o edad, sino que abarca toda la vida del ser humano. Pero ¿qué provoca la atención de que es objeto hoy la educación permanente? ¿Cuál es su sentido?

### 10.3. El sentido de la educación permanente

Razones que proceden de la economía, de la cultura, de la sociedad, de los sistemas educativos, del interior de la mismas personas, están en la base de la atención que se le presta a la educación permanente a lo largo de toda la vida.

El diagnóstico sobre la sociedad de fin de siglo trae consigo la demanda de una educación que prepare a las gentes a vivir en la sociedad del presente y, sobre todo, en la del futuro. En el [capítulo 2](#) se describía la sociedad de la globalización en la que destacaban los cambios acaecidos en el ámbito de la ciencia y la técnica, de la tecnología y de la información, de la economía y de los procesos productivos, alteraciones en las relaciones laborales y personales, en los modos de acceso al conocimiento y al saber, en las nuevas competencias exigidas para el trabajo y para la vida... Los analistas sociales y políticos transmiten la idea de que las personas no están preparadas para afrontar transformaciones que suceden en poco espacio de tiempo y que se adivinan de mayor alcance en los próximos años. La formación inicial asociada a un periodo biológico del individuo es ya inadecuada. Por el contrario, se necesita una educación y formación a lo largo de toda la vida, lo que se detecta desde tres consideraciones que otorgan a la educación permanente un triple sentido: económico, sociocultural y educativo.

*El sentido económico.* Si Europa tiene mayor número de parados que las otras potencias mundiales, Estados Unidos y Japón, se debe a su "inadecuación", es decir, a que las personas no poseen las competencias y cualificaciones requeridas para los nuevos yacimientos de empleo. Edith Cresson y Pádraig Flynn (Comisión Europea, 1995: 2) aseguran, por ejemplo, que "si dispusiéramos ahora mismo de diez millones de puestos de trabajo, a las empresas les resultaría difícilísimo encontrar a todos los candidatos adecuados para ocupar esos puestos por la carencia de las cualificaciones necesarias, a pesar de que hay dieciocho millones de desempleados en Europa". En el *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad y empleo* (1994) la Comisión Europea señaló que la educación y la formación eran una condición para un desarrollo rico en empleo; esta orientación ha vuelto a ser confirmada por el *Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento* (1995), que insiste en el tema, aunque partiendo de las condiciones y oportunidades que presenta la sociedad de la información y de las tecnologías, de la globalidad y del conocimiento. Ante una situación que ha provocado precariedad personal y fragilidad laboral, además de no pocas exclusiones sociales y económicas, no hay duda de lo que se espera de la educación: adaptar la mano de obra, proporcionar las cualificaciones necesarias que ayuden a

mantener el empleo y otras nuevas que ya se intuyen y que prevalecerán en las ocupaciones del futuro (biotecnología, medio ambiente, servicios sociales, tecnología e información...), y facilitar la adaptación industrial ofreciendo mano de obra cualificada (Commission européenne, 1996: 11-12). La transformación del contenido, de la organización, de la estructura y de las relaciones que afectan al trabajo, parece que señalan nuevas y constantes adaptaciones y la adquisición de un permanentemente nuevo utillaje laboral y social, que incluso podría ser insuficiente si se ha de dar crédito a las previsiones de Adam Schaff (1995: 69), ministro del Consejo Internacional de Ciencias Sociales en Austria, quien cree que la creciente y acelerada robotización y automatización de la producción y de los servicios provocará una situación de desempleo estructural o tecnológico a gran escala para el que hay que estar preparados, pero no a base de cualificaciones nuevas, sino de una nueva mentalidad que acepte la desaparición del concepto tradicional del trabajo y del *homo laborans* y su substitución por el concepto de "ocupaciones" y por un nuevo tipo de hombre, el *homo studens*.

Aunque para la educación son fáciles de extraer las consecuencias que se derivan de las mutaciones económicas y tecnológicas, lo que se critica con fuerza es la situación de abandono en la que se deja al individuo en esta situación de cambio incesante; una vez más la Comisión Europea (1995: 16-17) expresa con claridad la sensación de soledad en que queda la persona que tiene que valérselas por sí misma para salir del atolladero en que lo ha puesto la nueva sociedad:

Ahora se ve claramente que las nuevas posibilidades ofrecidas a los individuos exigen de cada uno un esfuerzo de adaptación, en particular para construirse uno mismo su propia cualificación, recomponiendo conocimientos elementales adquiridos aquí y allá. La sociedad del futuro será, pues, una sociedad del conocimiento [...] La posición de cada uno en el espacio del saber y de la competencia será, pues, decisiva. Dicha posición relativa, que podemos calificar de «relación cognitiva», estructurará cada vez más nuestras sociedades.

Las implicaciones de políticas inspiradas en este sentir pueden ser considerables para los individuos, no sólo por la situación de soledad en la tarea de conseguir su "posición", sino porque no todos arrancan de la misma situación para intentarlo, pues es conocido que no todos parten del mismo *background* social, familiar y cultural para aprovechar esa "recomposición de conocimientos elementales adquiridos aquí y allá" de que habla el *Libro blanco* aludido. Pero de esto se hablará más adelante.

*El sentido sociocultural.* Naturalmente, la educación permanente no puede defenderse exclusivamente como un medio de adaptación del trabajador a los requerimientos del empleo. A fin de cuentas, no es admisible una economía más saludable que la propia sociedad a la que se supone debe servir. Por ello la educación, y la formación, a lo largo de toda la vida aparece también en los discursos internacionales con una dimensión social. De ella llama la atención en particular la insistencia en hacer factible el ajuste individual del tiempo laboral; una serie de fenómenos está planteando la necesidad de dar al individuo mayor libertad para ajustar su tiempo de trabajo, su ocio y su tiempo de formación y educación; de hecho, se erige cada vez más como una realidad

la desaparición de los tradicionales tiempos vitales de educación, trabajo y posterior retiro o jubilación. El acortamiento del tiempo dedicado al trabajo, que, aunque sea por su cualidad de ser un bien escaso, provoca la aparición de más tiempo disponible; la reducción de la jornada laboral y la rebaja de la edad de jubilación; el alargamiento de la escolaridad, incluso en su dimensión diferidora de la entrada en el mundo laboral para evitar los problemas de sobresaturación del mercado en su entrada; el incremento de la esperanza de vida, etc., son hechos que entregan a la gente tiempo, y una consecuente mayor disponibilidad de gestionarlo con arreglo a sus necesidades de ocio, de formación o de trabajo, con la esperanza de mejorar en calidad de vida y de ganar la partida a la desigualdad de oportunidades; esto último es posible desde el momento en que se deja al individuo en libertad para decidir cuándo cree más conveniente interrumpir su actividad laboral para intercalar periodos de formación. Se trata de posibilitar a las personas el tránsito de una etapa a otra de su vida sin tener que estar abocada a la linealidad de la secuencia aprendizaje-trabajo-retiro. Naturalmente, esta opción requiere un acuerdo con las empresas, y una oferta cuidada de educación y formación a lo largo de toda la vida.

La libertad de gestionar el tiempo laboral y las etapas vitales no será posible si no se parte de la seguridad de una educación permanente de calidad que ayude a evitar la exclusión social que siempre produce el sistema educativo formal, a "incluir a los excluidos y alcanzar a los inalcanzables" (Sasson, 1997: 158), lo cual no es más que dar cumplimiento a lo que debe ser el objetivo de toda educación: hacer ciudadanos libres que sepan hacer, crear y convivir. Para Paolo Federighi (1996: 34) esta finalidad está en la base de la explosión de la demanda de educación permanente que no sólo se apoya en la voluntad de reducir la exclusión educativa, sino también en algo necesario para el ejercicio de aquella libertad, "la necesidad de poseer instrumentos educativos que consientan una plena participación y control sobre las transformaciones en la vida cotidiana y en el trabajo". La educación a lo largo de toda la vida se muestra, pues, como instrumento no sólo al servicio del empleo, sino también para que las personas encuentren su puesto en la sociedad (Cresson, 1996: 225) por medio del desarrollo de su creatividad e iniciativa personal, de su libertad y protagonismo social.

*El sentido educativo.* Lo dicho hasta el momento confiere suficiente razón de ser a la educación permanente. Pero no se trata ahora de justificar su pertinencia –por otra parte sobradamente manifiesta– ante las transformaciones económicas, sociales y culturales experimentadas, sino de argumentar cómo el sistema educativo formal es sobrepasado por el empuje de las nuevas exigencias no sólo derivadas de la sociedad de la información y del conocimiento –a las que a menudo responde con aprendizajes que siempre serán caducos ante la rapidez con la que se gestan otros nuevos–, sino también de las que son consecuencia de la explosión de la diversidad. Ésta es fruto, sobre todo, de la ausencia de una identidad compartida, de patrones y referentes capaces de cohesionar, de valores y modelos claros que actúen como pautas o guías de vida; el auge de la individualidad demanda un tipo de educación y de formación diferente y diverso al proporcionado por las instituciones educativas tradicionales (Unesco, 1996: 117), y constante como corresponde al carácter dinámico y evolutivo de la misma individualidad.

Pero ésta, además, es implementada ante el pregonado fracaso de las políticas de igualdad, que trae consigo el descrédito de la educación formal y de sus agentes, en especial los docentes, y ante su capacidad de adaptarse más ágil y rápidamente a los cambios exigidos; las llamadas dirigidas a la responsabilidad formativa de "cada uno" tal vez no sean gratuitas ni estén alejadas de la concepción del individuo como cliente y consumidor individual. A la necesidad individual de aprendizaje y a la capacidad individual de consumirlo, obedece el surgimiento de herramientas de instrucción en solitario (aparatos de audio y video, ordenadores personales, CD-Rom, autopistas de la información, etc.) y el desarrollo de la oferta de educación a distancia, que permite hacer del domicilio familiar un nuevo "espacio educativo", "formativo" y de actualización de aprendizajes con la ayuda de estos objetos. Por otra parte, la autoeducación es más barata, lo que la hace especialmente apetecible en épocas de ajustes presupuestarios. Únase a todo esto el cambio que experimenta el concepto de especialización –cada vez menos necesitada de una "acreditación" oficial o formal ligada a una edad determinada y a un espacio académico concreto–, que se ve progresivamente substituido por el de versatilidad y capacidad de adaptación, a los que difícilmente pueden responder las estructuras de todo sistema, por naturaleza resistentes a los cambios, y se obtendrá un nuevo argumento para hablar del sentido educativo de la educación permanente.

Sea por la razón que fuere, el caso es que la demanda de educación postescolar es hoy, más que una tendencia, una realidad. De hecho, en países como Suecia o Japón, la educación de adultos afecta a casi el 50% de la población, lo que induce a pensar si el conjunto de la educación no se reorientará en el futuro en una perspectiva de educación permanente (Unesco, 1996: 117). En esta dirección empuja una constatación: la cantidad de personas que han padecido fracaso escolar, que gozan de muy bajos niveles de escolaridad (menos de diez años en la escuela) o que padecen analfabetismo funcional, hacen que la realidad de la exclusión educativa en la anterior Europa de los doce se acercara a los 150 millones de ciudadanos (Federighi, 1996: 31); una razón esta que, por sí sola, es suficiente para justificar la presencia de una educación permanente, la cual, además, viene apoyada por los otros "sentidos" a los que se aludía más arriba: por las demandas del ámbito de la producción económica y de la sociedad del conocimiento y de la información.

Pero la educación permanente por la que cabe abogar, debe reunir un perfil que la haga deseable, además de posible.

#### **10.4. La iniciativa de la Unión Europea**

Los precedentes del *Libro Blanco. Crecimiento, competitividad y empleo* (1994) y del *Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento* (1995), en los que la Comisión Europea señala a la educación y la formación como condición para el desarrollo del empleo, llevan finalmente al Parlamento y al Consejo de la Unión Europea a declarar 1996 año europeo de la

Educación y de la Formación permanentes mediante la decisión del 25 de octubre de 1995. Según la decisión aludida, en ese año se habrían de llevar a cabo acciones de información, sensibilización y promoción en torno a las oportunidades de educación y formación profesional permanentes. El objetivo que persigue atiende a la exigencia multidimensional que adquiere la educación permanente: "la promoción del desarrollo profesional y del sentido de la iniciativa de las personas, su integración en la vida activa y en la sociedad, su participación en el proceso democrático de toma de decisiones y su capacidad para adecuarse al cambio económico, tecnológico y social (art. 1.2 decisión n.º 2493195/CE). Las consideraciones en las que se apoya la declaración del año europeo de la Educación y de la Formación permanentes recogen buena parte de los planteamientos al uso: apreciar el papel que pueden cumplir en la educación y la formación permanente los sistemas de educación a distancia, de autoaprendizaje, las redes mundiales de comunicación, etc., así como reconocer la contribución de la educación y la formación al cambio económico y social, a la lucha contra el desempleo, a construir la competitividad y estabilidad social de Europa, a posibilitar la realización personal y la participación social, a poner al que aprende en situación ventajosa frente a los nuevos perfiles del empleo, a resolver determinados problemas sociales derivados de la falta de perspectivas en el trabajo, a combatir la exclusión social, etc. En consecuencia, los temas propuestos para la reflexión son, sintetizados, los siguientes (art. 2):

- La importancia de una educación general de alta calidad, abierta y sin discriminaciones que incluya la capacidad para aprender por uno mismo.
- El fomento de una educación profesional que culmine en cualificaciones para todos los jóvenes.
- El fomento de la educación y la formación continuas, como prolongación de la educación escolar y la formación profesional inicial y en relación a las necesidades laborales y sociales.
- La motivación para acceder a la educación y la formación permanentes.
- El fomento de una mayor cooperación entre los centros de educación y formación y los medios económicos, en particular las pequeñas y medianas empresas.
- La sensibilización para crear nuevas posibilidades de formación y educación permanentes, y de participación en las mismas en el contexto de competitividad europea y de crecimiento económico generador de empleo.
- La comprensión de los padres sobre la importancia de la educación y la formación permanentes.
- El desarrollo de la dimensión europea de la educación y de la formación iniciales y continuas.

La educación y la formación a lo largo de toda la vida que propone la Unión Europea ha sido objeto de críticas por parte de aquellos sectores partidarios de una educación permanente entendida sobre todo como promoción social hecha en

comunidad. Alain Lebaube (1996: 50), periodista de *Le Monde* y redactor jefe del suplemento "Iniciativas de empleo", cree que el eslogan europeo no sólo muestra la cara inocente de señalar la evidencia de una necesidad de formación a lo largo de toda la vida, sino que presenta también la cruz del mandato que se lee en la política que desarrolla ese eslogan, en el sentido de que obliga a cada uno a orientarse y formarse durante toda la vida "para ser él mismo único piloto de su futuro frente a las contradicciones de un período con cambios considerables"; la crítica es más dura aún porque encierra, en la opinión de Lebaube, el drama de quien es empujado constantemente a seguir adelante, pero que, al fin y al cabo, en realidad, es abandonado a su propia suerte y considerado único responsable de su desgracia. Por su parte, Claude Dubar (1996: 20-21), junto con los miembros del Equipo "Printemps" (Professions-InstitutionsTemporalités), ha llegado a la conclusión de que la formación a lo largo de toda la vida propugnada por la Unión Europea es cada vez más portadora de desigualdades en relación con otras iniciativas anteriores de formación permanente que ponían el acento en la promoción social (el grupo "Printemps" estudia la relación entre la iniciativa europea y la francesa ley Debré de 1959). Las condiciones necesarias para el empleo y el trabajo (movilidad, reconversiones, flexibilidad, la necesidad de "venderse", el autoempleo, etc.) son menos desastrosas para quienes han dispuesto de una buena formación inicial seguida de una sólida formación continua, por lo que entienden que sólo sacarán provecho de la sugerencia europea los que hayan adquirido una cierta autonomía y capacidad para orientarse "en el bosque de formaciones y empleos" de este tiempo y aquellos cuyas relaciones derivadas de su posición social y profesional les hagan más fácil afrontar las exigencias de las nuevas estructuras laborales y profesionales. El análisis de Dubar no es favorable para la política europea de educación a lo largo de toda la vida porque "no tiene mucho que ver con las operaciones de promoción social de los años sesenta y setenta", porque favorece la desagregación social al promover la individualización de la formación, la movilidad del empleo y la descomposición de las identidades colectivas, especialmente de la "vieja" clase obrera, que se ve desasistida por la crisis y las mutaciones y carente de una reconversión organizada y colectiva. La figura de la promoción social de las primeras medidas de educación permanente, en la política europea se ve limitada a "una concepción que hace de la educación y la formación un elemento de las configuraciones económicas y sociales prescritas por un mercado reducido del trabajo". La implicación de todos los actores sociales en la formación queda ahora reducida a la responsabilidad de cada uno.

### **10.5. Exigencias y características de la educación permanente**

De lo dicho en los anteriores epígrafes, cabe caracterizar la educación permanente con arreglo a estas exigencias:

A) *Preventiva antes que intervencionista.* Pero no como argumento para la

profilaxis y la prevención (pacificación) social (Mayor Zaragoza, 1997: 48), sino como proceso que implica la acción protagonista del individuo en sociedad. Prevenir exige la participación y acción consciente de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen. Intervenir es curar, es poner remedios a los efectos indeseados, pero ya sucedidos. La prevención conlleva un objetivo, una finalidad, para cuya consecución la ciudadanía se moviliza y actúa. La intervención es la recepción pasiva de un antídoto, de una reparación. Paul Bélanger (1996: 14) cree que entre la prevención o profilaxis y la intervención o curación hay la misma relación que entre un "Estado-providencia servidor de una población pasiva" y un "Estado-providencia democrático y participativo" que da al ciudadano un papel activo en sus asuntos. Por otra parte, la prevención implica demanda, la intervención oferta. Prevenir en educación permanente equivale a expresar las necesidades formativas de la sociedad y de sus miembros, que son quienes las descubren porque las sienten, las padecen o simplemente las desean por considerarlas convenientes para su bienestar, su felicidad o para la armonía social. Intervenir en educación permanente es, sin embargo, proponer y, a veces, de manera unidimensional – generalmente hacia la adaptación laboral– una oferta en la que intervienen múltiples instancias no siempre públicas, sino también sometidas al mercado, con el riesgo evidente de convertir al que aprende en cliente que sólo elige entre las posibilidades que le ofrecen; una vez más, al aprendiz-consumidor le toca desempeñar un papel pasivo y despotenciador: "Si el adulto –dice Paolo Federighi (1996: 39)– es visto como un «cliente» significa que la educación está proyectada como la oferta de productos educativos, con contenidos (valores comportamentales, cognitivos, etc.) predeterminados. Tal aproximación limita la gestión de los procesos formativos a la mera transmisión de conocimientos y competencias". El carácter intervencionista de la oferta incentiva al consumidor del producto educativo, lo que, sin duda, acarreará no sólo la aparición de un mercado formativo con fines de lucro, sino también el incremento de amplias capas de exclusión educativa y el surgimiento de productos formativos diferenciados en calidad a los que sólo accederán públicos con poder de compra. Por eso Paul Bélanger (1996: 16) apuesta por la "vuelta del actor" creativo, motivado, curioso, implicado, capaz de generar demandas de formación: "Si los trabajadores no son considerados como intelectuales capaces de sentir, de pensar, de cuestionar, de inventar como siempre lo han hecho, no sirve para nada desarrollar la educación permanente. Si la demanda no procede del interior del mismo sujeto y de la organización, nada es posible". Ettore Gelpi (1995: 53), como una manera de erigir espacios de creación y de no conformismo, aboga por que los adultos no sean sólo consumidores de formación profesional para el trabajo y de actividades culturales y educativas para el tiempo libre, sino actores, partícipes, en la definición de los contenidos y las modalidades de formación. Por su parte, Suchodolski (1993: 49) da un paso más cuando cree que el individuo no sólo debe erigirse en promotor activo de los procesos de transformación del sistema formativo, sino también en gestor de su propio proceso de formación. Participar activamente para transformar aleja tanto la dependencia educativa de quien interviene como el carácter asistencial que seguramente adquiriría esa oferta formativa.

Repare el lector en la asociación que el director del Instituto de la Unesco para la Educación en Hamburgo, Paul Bélanger, establecía entre individuo y organización, señalando así otra exigencia de la educación permanente: su acontecimiento en sociedad, con otros, y el protagonismo consecuente de la sociedad civil ("la crisis del Estado-providencia –dice– es ante todo un olvido del papel activo de la sociedad civil").

*B) La educación permanente es una tarea en y desde la sociedad civil* Federighi (1996: 3942), que aboga también por el protagonismo del sujeto, no cree, sin embargo, que el aprendizaje a lo largo de toda la vida se pueda reducir a un acontecimiento individual entendido no sólo como un procedimiento de autoeducación –que siempre requerirá integrarse con la educación presencial–, sino también como un proceso llamado al fracaso sin el concurso de la acción educativa intencionada de la sociedad civil organizada; los procesos formativos no despliegan su potencial liberador y transformador ni, por tanto, desarrollan de modo omnilateral las potencias humanas si no es en sintonía con los objetivos que establece el liderazgo y la capacidad de iniciativa de la sociedad civil, que, por su exigencia de solidaridad educativa con todos, pero especialmente con los más desfavorecidos y su papel redistribuidor de los recursos educativos y culturales, en absoluto contempla aquí la intervención del mercado.

Aunque desde otra perspectiva menos comprometida, Jacques Delors (1996: 22-23) entiende la educación a lo largo de toda la vida "en el seno de la sociedad", una característica social esta necesaria para comprender mejor a los otros precisamente en una sociedad globalizada en la que "aprender a vivir juntos" se convierte en requisito irrenunciable. Más sugerentes parecen, sin embargo, otras ideas recogidas en el "informe Delors" a la Unesco (1996: 118-124), que desarrolla la incardinación de la educación permanente "en el seno de la comunidad": la comunidad es un elemento de educación en la cooperación, en la solidaridad, en el civismo activo, aprendizajes que pueden ser proporcionados a través de un diálogo con la escuela o, si no existe, extraescolarmente; pero también es parte de la comunidad el ámbito laboral y, por eso, un espacio asimismo educativo que no sólo proporciona conocimientos técnicos, sino que encierra un enorme potencial formativo a través de la imbricación formación inicial/formación permanente y por medio de la formación en alternancia; y el mismo espacio comunitario y social (con sus ofertas culturales, museos, bibliotecas...) es así mismo un elemento educador.

El individualismo carece de sentido en una sociedad compleja e interrelacionada, caracterizada por la globalización de los problemas y afectada por múltiples influencias; antes al contrario, en esta sociedad se hace más precisa que nunca una educación enfocada crítica y reflexivamente, capaz de aprehender la realidad de manera global y de promover el pensamiento complejo: "la educación permanente es este marco", dice Antonio Monclús (1995: 43), que no se ciñe ni a contextos locales ni a otros de tipo nacional, sino que se plantea también necesariamente a un nivel internacional, donde acontece la globalización de los problemas.

*C) Flexibilidad.* Ya se ha señalado esta exigencia más arriba por lo que no cabe

profundizar en ella. No obstante, algo más cabe decir al respecto. La educación es, sin duda, un bien colectivo, pero ello no excluye que pueda ser provista también por otras muchas instancias no adscritas necesariamente al suministro de bienes comunes. Esto conduce a contemplar la flexibilidad en cuanto a las fuentes de formación a lo largo de toda la vida, necesaria para atender a las realidades locales y a las necesidades más próximas a la cotidianeidad de los individuos. Naturalmente, hay argumentos económicos que apoyan aquella flexibilidad y este acercamiento. La mundialización de los mercados favorece la movilización de recursos regionales y locales y las nuevas tecnologías los posibilitan. Las redes de comunicación, el aprendizaje a distancia, las tecnologías de la información y la comunicación propician la descentralización de los medios y modos de formación. Pero la flexibilidad que más interesa ahora es la que se apuntaba en el epígrafe 10.3, es decir, la libertad individual para gestionar el propio tiempo de formación. La aparición de ciclos vitales más flexibles (no necesariamente correlativos a los tradicionales pasos de formación-trabajo-descanso o jubilación) permiten establecer estrategias nuevas que tengan en cuenta la posibilidad de los jóvenes de negociar los tránsitos entre el trabajo y los periodos de formación. Sistemas flexibles de educación y formación serían también necesarios en favor de los jubilados activos (Commission européenne, 1996: 13-14). Esta flexibilidad se debe aplicar asimismo a las iniciativas que nazcan de la sociedad civil y a su capacidad para gestionarlas, como un medio no sólo de fomentar la participación protagonista de los implicados, sino también para evitar las dependencias de todo tipo en educación.

*D) Imperativo democrático de la educación permanente.* Es ésta una exigencia que se expande en varias direcciones. Primero, como toda democracia, la educación permanente se fija entre sus objetivos resocializar el saber, devolverlo a todos los ciudadanos (Gelpi, 1995: 53) como medio de posibilitar el protagonismo de las personas en la administración y gobierno de su propio destino en un mundo cambiante en lo laboral, social, político y convivencial, y como instrumento de participación en el proceso democrático de la toma de decisiones; así pues, preparar ciudadanos autónomos y activos en la transformación social y ciudadana es la principal exigencia democrática de la educación permanente. Un segundo requerimiento atiende a la prevención de las desigualdades en el acceso a la educación permanente y a su disfrute. Aunque una de las valencias de la educación permanente es su potencial igualatorio y compensador de las desigualdades sociales, culturales y educativas, no siempre tiene lugar, sobre todo cuando ciertos colectivos (rurales o de la periferia urbana, por ejemplo) apenas se benefician de sus efectos, en cuyo caso la educación permanente puede convertirse en un nuevo factor de exclusión y, por tanto, en un atentado contra el imperativo democrático de la educación permanente. Así ha sido detectado en algunas investigaciones que, además, descubren cómo las clases sociales más débiles son las que menos se benefician de la educación permanente, de la que sí sacan mayor partido los residentes en zonas urbanas acomodadas y las clases media, media-alta y media-baja, que, por ejemplo, para el caso de Navarra, consumen en conjunto el 92% de la oferta formativa (Hernández Aristu y

López Blasco, 1996: 23). Sin duda, una política correcta de educación permanente debe atender a los desequilibrios tanto sociales como geográficos, regionales y de sexo, porque es sabido –como ya se ha señalado en estas páginas– que el estatus profesional y social, y el nivel educativo determinan la participación en la educación permanente, por lo que en estos casos se hace necesaria la intervención de los poderes públicos: "el principio básico todavía es: cuanto más tienes más recibes. Si se confía en el mercado, esa dinámica de desigualdad y de exclusión social aumenta. Por eso las intervenciones estatales deben apoyar a los grupos sociales desfavorecidos, ya sea a través de subvenciones o con garantías legales" (Hamburguer y Höffer-Mehlmer, 1996: 53). Y es que las potencialidades correctoras que ofrece la educación permanente, si han de ser efectivas, requieren el arbitraje de formas flexibles que hagan posible la educación y la formación a lo largo de toda la vida; algunas de esas fórmulas han de afectar necesariamente a la financiación económica si se quiere evitar que se convierta en un factor de discriminación. El informe "Delors" a la Unesco (1996: 196-197) manifiesta su preocupación por este tema, llegando a proponer lo que denomina un "crédito de tiempo para la educación" –gestionado por una entidad bancaria– del que el beneficiario, al terminar la enseñanza obligatoria, podría disponer cuando quisiera para emprender la vía formativa elegida.

La educación permanente, para cumplir con su objetivo compensador de las desigualdades, ha de recuperar la función de "segunda oportunidad", necesaria en todo sistema educativo, bien en su modalidad de formación continua que responde al objetivo de dar a todos los "descolgados" una nueva oportunidad de hacerse con las claves de los saberes básicos, insistiendo sobre los mismos aspectos de la formación inicial, bien en la particularidad de formación profesional en la que las empresas tendrían un protagonismo singular (Lebaube, 1996: 47). El citado documento de reflexión de la Comisión europea apoya los mecanismos de educación continua o de segunda oportunidad en su concepción de la educación y la formación a lo largo de toda la vida, sobre todo en un momento en que, afectada la educación por el fenómeno de masas, surge ahora un proceso de selección fundado en el éxito, que amenaza con extenderse con rapidez (Commission européenne, 1996: 21).

*E) Educación permanente y educación básica de calidad* El acceso y aprovechamiento de la educación permanente a lo largo de toda la vida exige una educación previa de calidad sobre la que poder edificar los nuevos aprendizajes que se derivarán de una formación continuada. Tal educación básica previa debe reunir una serie de características que hagan de la educación permanente aquello para lo que está llamada: democratizar el saber para combatir la exclusión social, integrar al individuo en la sociedad en transformación, armonizar sus capacidades al desempeño profesional, prepararle para la ciudadanía activa, ayudarle a que se haga con los resortes de su destino. Para que esto sea posible, la educación básica previa ha de ser de calidad, permitiendo el crecimiento de la personalidad individual, la capacidad polivalente, el sentido de responsabilidad, la comprensión de la complejidad social, formadora en el

examen crítico, en la búsqueda personal, porque así provocará o aumentará el afán de saber, tan necesario en una educación para toda la vida que necesita de la curiosidad constante para seguir aprendiendo. Se suele señalar a este respecto con sobrada razón el efecto acumulativo que tiene el saber, es decir, a más formación más deseo de seguir formándose. En consecuencia, la desigualdad en el acceso a la educación básica o, lo que es igual, la desigualdad de oportunidades y de calidad en la enseñanza afectarán de manera decisiva a la continuidad de la educación a lo largo de toda la vida (Unesco, 1996: 113). Peter Drucker (1994: 222) expresa así la necesidad de la educación básica para la educación permanente: "al convertirse el aprendizaje en una actividad vitalicia y no en algo que termina cuando uno está crecido, las escuelas tendrán que organizarse para el aprendizaje vitalicio".

Pero ¿quiere esto decir que la educación permanente debe formar parte del sistema educativo?

*F) La educación permanente debe estar ligada al sistema educativo, pero no integrada en él* Sin duda, es necesario que las políticas educativas tengan presente en su diseño la complejidad de una sociedad en transformación y que pongan en marcha reformas escolares que, desde la enseñanza primaria a la universidad, contemplen las estrategias y el espíritu necesarios para poder cumplir con las exigencias del aprendizaje a lo largo de toda la vida; pero esto no quiere decir, como, por ejemplo, sostiene A. Argenti (1991: 491), que se hayan de integrar en la escuela "los organismos que, en el plano del trabajo y de la cultura, se ocupan del «aggiornamento» de los conocimientos y de la formación del hombre". Sin duda, se está produciendo un mayor acercamiento de las instituciones a la educación permanente por medio del diseño de acciones políticas, apoyo financiero y consiguiente evaluación; incluso se propugna la "convalidación" de los créditos realizados en actividades de educación permanente por otros créditos o certificaciones "oficiales"; esto, que podría ser una forma de valorar la educación permanente, puede suponer un serio inconveniente como recogen estas palabras de Paolo Federighi (1996: 38):

La extensión de una estrategia de gestión de los procesos formativos a todos los momentos de la existencia, incluida la educación accidental, lleva a la globalización del control sobre la gente [...] En otros términos, el momento y los sujetos con funciones de elaboración estratégica y de proyectos, asumen mayores poderes educativos. El carácter insinuante y holístico de su iniciativa se convierte en totalizante. La extensión del poder evaluador de la sociedad también en la educación no formal, ocasional, informal y aquella no intencional, somete a verificación ámbitos crecientes de la misma vida privada.

La intervención política de los poderes públicos es necesaria en este ámbito, pero su mediación en el desarrollo de la educación permanente debe ser ante todo subsidiaria y de apoyo a la iniciativa de la sociedad civil y de corrección a las disfunciones que el mercado puede provocar. Una intervención fuerte del poder público y una presencia intensa del mercado pueden hacer inviable el poder transformador de la educación permanente.

*G) Multidimensionalidad.* La meta del desarrollo humano supera la concepción utilitaria de la educación, que no debe servir sólo como instrumento de readaptación laboral. La educación tiene una finalidad humanista que exige equidad y atención al desarrollo endógeno de los pueblos (respeto al medio ambiente humano y natural y a su diversidad cultural) y, consecuentemente, al desarrollo armonioso y continuo de las personas (Unesco, 1996: 90-91). No es posible mantener una situación formativa que ha atendido más el puesto de trabajo que al trabajador que tiene necesidades de formación más polivalentes que la reducida formación profesional. Y aunque los organismos europeos aceptan este planteamiento, no se entiende bien cómo siguen oponiendo en sus acciones y políticas educativas la formación general a la formación profesional, o, lo que es igual, Sócrates contra Leonardo, programas de la Unión Europea que reflejan la errónea división formativa que se ha hecho y, al parecer, se sigue haciendo en Europa (Bélanger, 1996: 16).

La interrelación de la educación permanente con la complejidad social y sus transformaciones incrementa su carácter multidimensional obligándola a estar al corriente de las evoluciones, problemas y necesidades, tanto de la sociedad como ámbito en el que se organiza la convivencia como de los individuos que se adhieren a ella; dicho de otro modo, a la educación permanente le importan –primero por razones de eficacia y luego por motivaciones de compromiso ético– los problemas de la colectividad social y de las personas como seres individuales. Ese conocimiento es especialmente necesario para poder reaccionar ante las desviaciones de una sociedad en rápido y casi incontrolable desarrollo científico y tecnológico y de sus amenazas medioambientales y ecológicas, por ejemplo, y para poder actuar solidariamente con otros. Ya no es posible refugiarse en lo "aldeano" con informaciones a ese nivel. La complejidad de una sociedad global requiere competencias de raciocinio, comprensión, información y compromiso de ámbito global. No se trata sólo, en efecto, de educación y formación a lo largo de toda la vida para responder a las exigencias liberales, sino, sobre todo, para situarse de manera comprensiva e integradora en una comunidad –local y global– cuyo futuro no causa indiferencia. De aquí que la educación permanente sea un imperativo democrático, una exigencia ética y una necesidad personal y social. Personal, porque contribuye a crear en los individuos capacidades de reflexión crítica y un aprendizaje autónomo. Social, porque ese aprendizaje se hace con otros, en comunidad y con fines también solidarios, y porque es un factor de civismo activo, de ciudadanía local y universal alerta ante los derroteros de la complejidad social. Ético, desde el momento en que no permite la indiferencia ante los demás componentes de la sociedad, ya sea local o global, y es un instrumento contra la desigualdad. Democrático, dado que, siendo tan incontestablemente necesaria la educación permanente, no puede estar cerrada a nadie, sino abierta y posible para todos; y porque, además, permite a cada uno y a todos juntos construirse su propia visión del mundo.

*H) Nuevas estrategias para la educación permanente.* Una educación a lo largo de toda la vida que se pretenda de calidad, debe partir de la modificación del plan de

estudios en su estructura y contenidos. La exigencia de una educación constante implica para la escuela, como se acaba de señalar, contemplar aquellas destrezas que confieren habilidades específicas para aprender constantemente cosas nuevas, para "aprender a aprender"; si la transformación del conocimiento y la gestación de los saberes no sólo es constante, sino vertiginosa, de nada sirve el saber enciclopédico, que ha de ser reemplazado por otro basado en los utillajes intelectuales. Torsten Husén (1996: 60-70) señala como imprescindibles para un aprendizaje continuado a lo largo de toda la vida estas destrezas: habilidades para aprender a aprender, es decir, para encontrar información y extraer de ella lo más relevante y significativo con el saber previo y con el contexto; habilidades de lectura crítica y habilidades analíticas, o sea, facultad de sopesar los aspectos a favor y en contra de un argumento y de estructurar su coherencia lógica. Otras estrategias son de índole institucional y tienen en cuenta el proceso de aprendizaje vitalicio; en este sentido afectan al esfuerzo de las políticas educativas en una cuádruple dirección (Commission européenne, 1996: 23-25): primero, esfuerzo por lograr una educación de base de alta calidad hasta los 16 años, en cuyo contenido –destrezas instrumentales básicas, iniciación a las tecnologías, competencias sociales y en lenguas extranjeras– hay acuerdo general, en el que se incluyen los empresarios; segundo, interés por desarrollar una nueva versión del aprendizaje en la enseñanza secundaria superior o de segundo ciclo desde los 16 a los 19 años, en la que converjan la educación secundaria universal y el sistema "dual" con nuevos itinerarios entre la escuela y el trabajo, entre la formación académica y la formación en la empresa; las políticas educativas, en tercer lugar, deben alentar el desarrollo y la renovación del capital humano de la población adulta que contemple una síntesis del saber tradicional y del exigido por la modernidad, entre la competitividad económica y la necesaria formación para la participación democrática y para la creatividad cultural; aquí, las palabras y objetivos clave son aprender, motivar, invertir en competencias, asegurar una oferta formativa flexible y de calidad, ayudar y dinamizar al que aprende, proporcionar recursos accesibles y marcos adecuados para la formación y la educación; en último lugar, la universidad y la enseñanza superior deberán seguir en la tendencia a considerar su papel tradicional, es decir, asegurar su "rol" crítico y creativo en la sociedad y en la economía.

Otras estrategias necesarias han de ir destinadas a hacer posible la libertad de gestionar la propia formación y, además de lo apuntado más arriba en orden a su financiación, deberán considerar la flexibilidad para reorientar los estudios, gestionar el tiempo dedicado al trabajo y a la formación, incrementar las ventajas fiscales a las ofertas de educación y de formación permanente sin ánimo de lucro, librar períodos "sabáticos" de formación costeados, etc.

## **10.6. Problemas de la educación permanente**

Emilio Lledó (1998: 573) daba comienzo a "La educación permanente", un ensayo que escribiera en 1981, con dos principios indubitables: primero, la educación es un

acontecimiento permanente: "como la vida humana es un proceso acotado por el nacimiento y la muerte, es lógico que la creación de ese espacio íntimo, de esa organización de la intimidad que es la educación, sólo esté limitado por esas dos definitivas barreras"; segundo, y "por ello, lo que hoy se suele denominar *educación permanente* es un viejo tópico de la cultura desde que ésta comenzó a plantearse la liberación del hombre frente a unos esquemas sociales que consolidaban la violencia o la opresión". Porque el filósofo sevillano sabe, y así lo dice más adelante (1998: 579), que ha habido sociedades en este mismo siglo que "han funcionado con un alienante principio de educación permanente", manipulando, adoctrinando, extendiendo e imponiendo los prejuicios de una determinada concepción del mundo y de la vida; sin duda, era "una curiosa versión de la educación permanente e imposible". Y es que la educación permanente, como se conoce hoy, nace asociada a la idea de libertad, de emancipación, de corrección de las desigualdades, de integración social, y no al contrario. Es pertinente recordar esto porque los riesgos para la educación permanente proceden del desvío al que esas metas pueden verse abocadas. El lector que haya seguido las páginas precedentes ya estará avisado de esos problemas, sobre los que no estará demás insistir en este punto para cerrar el capítulo.

La educación tiene entre sus dimensiones la socialización, pero el problema está en aquello que sea el objeto a socializar; si es el ideal de justicia, de solidaridad activa, de igualdad..., no habrá nada que objetar, sino, antes al contrario, apoyar su dinamización y alentar en el esfuerzo por lograrlo. Pero si, como se ha advertido, algunas llamadas a la educación permanente tratan de socializar identidades nuevas basadas en la individualidad y nuevos miedos fundados en el temor al fracaso personal, entonces será preciso, cuando menos, una situación de alerta reflexiva. Ante la disolución de identidades hasta hace poco más o menos estables, no cabe abogar por la incentivación del esfuerzo personal como única tabla de salvación ni por extender el miedo al fracaso de este denuedo individual si la persona no se pertrecha con los utillajes recomendados para desenvolverse en este proceloso mar de transformaciones sociales y económicas que demandan nuevas cualidades y cualificaciones. Hamburger y Hôffer-Mehlmer (1996: 52) creen que la educación permanente debe abrir a este respecto nuevos "espacios para la serenidad y la estabilidad".

Ante la creencia de que el capital humano –en términos de competencias, de saber hacer, de conocimientos...– ya no se transmite de generación en generación como en el pasado, se difunde desde varias instancias el aviso de que cada uno se verá en la obligación de tener que hacerse a lo largo de toda la vida con su propio capital humano; llama la atención el mensaje que se transmite acerca de la conveniencia de fundamentar el sistema de formación sobre las necesidades del individuo de modo que éste, en base a ellas, pueda construirse *su* propia calidad de vida, desarrollando *sus* propias competencias que le permitan luego recoger *sus* frutos; ante este planteamiento, la pregunta es obvia, y cabe hacerla en los mismos términos en que se expresa un documento de reflexión editado por la Comisión Europea: ¿será necesario transformar la educación y la formación en un amplio mercado donde las instituciones propongan los productos

educativos y donde el consumidor elija en función de criterios de calidad o de precio? (Commission européenne, 1996: 20). Aunque este documento señala hacia formas de cooperación entre los sectores público y privado, cuyas responsabilidades oscilarían según las etapas de la vida a que se refiera la educación a lo largo de toda la vida –en el caso de la formación profesional de los adultos sí se está conociendo una tendencia en favor de un mercado organizado de propuestas formativas–, en general, este documento piensa que "una aproximación basada en el que aprende y en la idea de que la finalidad de la educación y de la formación es procurar a los particulares las competencias que necesitan como ciudadanos y trabajadores, es complementaria, hasta cierto punto, de una aproximación fundada en el mercado". Un año más tarde, en otro documento de reflexión también auspiciado por la Comisión Europea se lee que la confianza depositada en la individualidad "necesita que se desarrolle un 'supermercado' de productos educativos (de enseñanza y de certificación) al que cada uno pueda acceder" (Commission européenne, 1997: 115). No parece haber dudas hacia dónde señalan las sugerencias de las instituciones europeas, especialmente importantes para los países integrados en ellas. La alerta debe situarse en las potencialidades de desigualdad que el mercado formativo puede producir, en la insolidaridad que puede generar, en la idea del ¡sálvese quien pueda! que se puede llegar a imponer. Ni la liberación, ni la emancipación, ni la equidad estarían a salvo en una educación permanente sometida a una regulación de consumo individual proporcionado por la oferta de mercado. La apuesta insistente por la individualidad debe hacer pensar en el riesgo a caer en el individualismo y en el tribalismo al carecer del necesario referente comunitario, en la quiebra de la solidaridad, en la pérdida de lo público de que se hablaba en los [capítulo 1](#) y [3](#), en la rotura de la cohesión y la unidad del colectivo nacional y/o social. Advierte Jacques Attali (1996: 480) que el reto está en cómo lograr que la autoeducación y autoformación "se conviertan en un instrumento de progreso y responsabilidad, y no de soledad".

Algo, sin embargo, parece ir conformándose en este tiempo en que se asiste a una nueva organización social, económica y política, en la que la educación y la formación cobran una dimensión nueva en tanto que generan y distribuyen conocimiento y capacidad laboral. Esto tiene una doble implicación, por un lado, la aparición de una pugna por apropiarse de los lugares donde se produce y distribuye ese conocimiento social y económicamente significativo (Tedesco, 1995: 75), y, por otra parte, la exigencia de fomentar la aparición y el desarrollo del sujeto-actor, del ciudadano activo, cohesionado en comunidad, capaz de intervenir y participar en el diseño, gestación y distribución de ese conocimiento y hacerlo en una perspectiva de durabilidad, a lo largo de toda la vida.

---

RESUMEN
---------

---

El capítulo arranca señalando la situación actual de conflicto que envuelve la

educación permanente. Lo evidencia ya el epígrafe 10.2, que recoge las dispares maneras de aproximarse al tema, de las que destacan, por un lado, la de quienes propugnan una educación permanente, si no alternativa al sistema educativo formal, sí transformadora de él y de la sociedad de la que es reflejo, y, por otro lado, una concepción de la educación a lo largo de toda la vida que la quiere más atenta a las exigencias de una sociedad caracterizada por los constantes cambios que acaecen tanto en el ámbito de la economía como del conocimiento y de las tecnologías de la información y la comunicación. Esta segunda aparece más ligada a las instituciones oficiales, sobre todo de las Comunidades Europeas. Un ejemplo es la iniciativa de la Unión Europea sobre la educación permanente que se recoge en el epígrafe 10.4. En el anterior se describen las razones o sentidos que justifican la atención que en estos días se está prestando a la educación permanente, razones que se explican tanto desde el mundo de la economía, de los planteamientos socio-culturales como desde las disfunciones de la misma educación. Como no podía ser de otro modo, el epígrafe 10.5 se extiende en el objetivo de proporcionar una caracterización de la educación permanente partiendo de las que se entienden son sus exigencias básicas: preventiva, social, flexible, atenta al imperativo democrático, exigente de una enseñanza básica de calidad y de nuevas estrategias institucionales y de concepción de la educación permanente, multidimensional, independiente, aunque conectada, al sistema educativo... El capítulo finaliza señalando algunos problemas que puede generar una concepción de la educación permanente insistente en entregar la responsabilidad formativa, de su éxito y de su fracaso, al individuo aislado del conjunto social y de las necesidades colectivas. Atender a las necesidades individuales propicia la entrada del mercado en un quehacer – la educación y la formación continua– especialmente sensible a las desigualdades que el mercado y la falta de cohesión y solidaridad social pueden generar.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Proporcione una definición de educación permanente de acuerdo a los que crea son sus objetivos.
- b) Comente la iniciativa de la Unión Europea acerca de la educación y formación permanente.
- c) Reflexione sobre las ventajas e inconvenientes de la implicación del mercado en la educación y la formación a lo largo de toda la vida.
- d) Después de las últimas reformas educativas, ¿cree que se ha logrado articular una educación permanente acorde con la exigencias descritas en el epígrafe 10.5?



*Parte IV*  
*Leyes básicas de la democracia*

# 11

## *Principios constitucionales del sistema educativo español*

### **11.1. Introducción**

La historia de la educación española recoge el testimonio de luchas complejas y, a veces, dramáticas, que tuvieron en su centro la cuestión escolar. Lo cual no sorprende en un país que, quizás como pocos, llevó a extremos de fuerte enfrentamiento y discordia las distintas maneras de entender el mundo y de concebir la vida; el que la educación sea el principal instrumento mediante el cual se socializa aquella cosmovisión y esta percepción vital, explica que en no pocas ocasiones ocupe el epicentro de polémicas sociales y políticas. La situación que sigue a 1977, año de las primeras elecciones democráticas tras el cambio de régimen político, también encontró a la educación formando uno de sus ejes centrales, aunque el buen hacer de los parlamentarios evitó que el encono de las posturas llegara a situaciones irreconciliables. Así, como resultado de las primeras elecciones democráticas del 14 de junio de 1977, el panorama partidista quedó configurado en base a dos grupos parlamentarios mayoritarios –la Unión de Centro Democrático (UCD), de talante conservador, y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), de ideas más progresistas–, expresión, sin duda, de la polarización ideológica que vive entonces el país; junto a ellos, recogiendo también otras posiciones ideológicas de la población, aparecen dos partidos minoritarios situados en los extremos ideológicos de la polarización aludida: Alianza Popular (AP), partido muy conservador y heredero en buena medida de algunos postulados del franquismo tardío, y el Partido Comunista. El nacionalismo estaba representado por el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y por Convergencia y Unión (CiU). Estos partidos constituyen una Comisión Mixta encargada de preparar un texto constitucional que fuera aprobado por el pleno de las Cortes y que recogiera las distintas sensibilidades políticas y sociales. El 6 de diciembre de 1978 se aprueba y, tras la sanción del rey, se publica el 29 de ese mismo mes.

Se ha dicho que la Constitución de 1978 es la única del constitucionalismo español

que se edifica sobre el consenso de todas las fuerzas políticas. Manuel de Puelles (1995: 88) advierte que las Constituciones de 1837 y de 1876 constituyen sendos precedentes al respecto, aunque "la Constitución de 1978 está llamada a superarlos; en primer lugar porque ha sido fruto de unas Cortes sin mayorías absolutas, lo que contribuyó a perfeccionar el proceso constituyente; en segundo lugar, porque, a diferencia de las constituciones referidas, los parlamentarios españoles de 1978 han dado lugar a un doble proceso de democratización y de descentralización territorial". Lo cual no fue poco, dada, por un lado, la disparidad de ideologías y modos de entender la vida que confluyeron en aquel nuevo espacio público de las Cortes y, por otro, la dificultad que entrañaba la salida de un sistema político durante cuarenta años contrario a la democracia; a ello hay que añadir la situación de la cuestión nacional no resuelta desde hacía casi un siglo. Pero la Constitución no fue sólo esto, con ser de importancia capital. Fue también el resultado de un denso, complejo e intenso debate en el que estuvieron presentes los grandes temas de la política educativa de los últimos siglos. "En aquellos momentos –dicen Colom y Domínguez (1997: 117)– se debatían una vez más doscientos años de historia plena de enfrentamientos y polaridades". La libertad de enseñanza como libertad de cátedra y de crear centros, el derecho a la educación como derecho social de prestación pública e individual o de recepción, los conflictivos temas de la confesionalidad en educación, de la lengua, de los nacionalismos, etc., temas candentes en el pasado que siguieron siéndolo en el debate constitucional. Bien es cierto que se discutieron con la responsabilidad de quienes miran hacia un futuro tanto más deseado y esperanzador cuanto que se deseaba marcar diferencias con un pasado indeseable que tuvo parte de su origen en errores que no querían volver a repetir. El resultado fue un "pacto escolar" ensalzado por todos, del que aún se nutre el sistema educativo español.

## **11.2. El "artículo de la enseñanza" y la naturaleza del "pacto escolar"**

En los procesos de elaboración de cualquier Constitución, como norma reguladora de la futura vida política de un país, es absolutamente lógico que salgan a la luz y se confronten las posiciones ideológicas conformadoras de la sociedad con el legítimo afán de asentar sus posiciones en la ley fundamental. Esta pugna por la prevalencia fue, tal vez, especialmente acusada en la España constituyente que, por su endeblez política, se veía en la obligación de armonizar los intereses de la tradicional dualidad educativa española –escuela pública/privada–, que siempre se ha manifestado en términos ideológicos correspondientes a otras tantas maneras de entender la vida (Mayoral, 1989: 50). En consecuencia, el llamado "artículo de la enseñanza" –el 27– guarda en sus enunciados las influencias políticas y religiosas de los sectores que pugnarón por dejar en él su marca ideológica. Entre esas influencias se deben destacar las que son fruto de las presiones ejercidas en una sociedad que entonces no tenía aún resuelto el tema de su secularización y que se concretaban en delimitar la presencia que debía tener en esa sociedad la escuela privada y el papel del Estado en la enseñanza (Nogueira, 1988: 75).

Bastaría con repasar las intervenciones parlamentarias para detectar los "fantasmas" que rondaron los debates, entre los cuales destacaba el polémico y viejo problema "enseñanza pública-enseñanza privada" con sus connotaciones inherentes: para unos de estatismo y monopolio docente, para otros de ahondamiento en las desigualdades; pero también estaban presentes en los debates otros "fantasmas", otros "viejos espectros" que, para Jordi Solé Tura, ponente constitucional, fueron la antigua polémica del clericalismo-anticlericalismo, el elitismo escolar, el bilingüismo, el papel de la familia en la educación, la descentralización..., "pues bien, yo afirmo –dice Solé Tura– que este artículo abordado con espíritu de consenso [...] pretende dar una respuesta equilibrada a este cúmulo de problemas, evitando los traumas y evitando la aparición de los viejos espectros" (en Damián Traverso, 1978:I: 204).

A la difícil gestación de este artículo contribuyó la negativa situación de la enseñanza y las presiones tanto de las alternativas críticas a ella como de los sectores alineados con las posiciones de la Iglesia. Que uno y otro modelo de escuela –pública y privada– fue enarbolado como bandera de las diferentes posiciones, amenazando con reproducir antiguos episodios lamentables, es algo reconocido (Aja, 1978: 12), como también lo es la solución –utilizada en la mayoría de las Constituciones europeas (Prieto de Pedro, 1978: II: 508)– que se arbitró para solventar esa amenaza: el consenso político extraparlamentario (fue logrado en un conocido restaurante de Madrid), muy criticado porque hurtaba el debate en el lugar de la representación popular –el Parlamento– pero que garantizaba, en base a unos mínimos, "el acuerdo sobre los desacuerdos" –como dijo el presidente de las Cortes, según recordó Camacho Zancada, representante de UCD en el debate sobre el artículo 27 en el pleno del Congreso– que impidiera el bloqueo constitucional.

Este es el contenido del artículo 27 de la Constitución, al que se aludirá constantemente en estas páginas:

1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.

10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca.

Gracias al "pacto constitucional", en el que –en sintonía con el tipo de sociedad de entonces y en correspondencia a la relación de fuerzas existente– hay más ideas de inspiración conservadora que progresista, se pudo llegar a un "pacto escolar" que, sin recoger las aspiraciones ideales de ningún grupo político, era el mejor acuerdo posible, y ello por razones entre las cuales no es la menor el haber reconducido al terreno jurídico "un debate secularmente deducido en el campo de lo político e ideológico" (Cámara Villar, 1988: III: 2165). Para Luis Gómez Llorente (1978: 25), vicepresidente primero del Congreso de los Diputados y miembro de la Ejecutiva del PSOE, el texto del artículo 27 "es el mejor de los posibles, nada más y nada menos", es "un texto de transacción" que no recoge, sin embargo, los ideales del socialismo: "Bajo los postulados de este artículo 25 (luego definitivamente 27) pueden regularizarse evidentemente muy distintas políticas de educación. Partiendo de él un gobierno de derechas está legitimado constitucionalmente para mantener una serie de estructuras que nosotros reputamos arcaizantes, inclusive para empeorar algunos aspectos; pero con ese mismo texto nosotros entendemos que un gobierno de izquierdas podría realizar una política de educación muy progresista y realizar gran parte de todos los ideales que se contienen en la llamada *Alternativa democrática para la enseñanza*". No podía saber en 1978 Gómez Llorente que, poco después, de los desarrollos de este artículo iban a surgir dos leyes ideológicamente dispares, pero en lo esencial constitucionalmente válidas, como la ley orgánica del Estatuto de Centros Escolares de 1980 y la ley orgánica del Derecho a la Educación de 1985, de las que se hablará más adelante. En 1998, Gregorio Peces-Barba, miembro socialista de la Ponencia que elaboró el proyecto de Constitución, guarda este recuerdo del artículo 27 y de lo que supuso de abandono de los ideales socialistas: "es un auténtico pacto escolar para llegar al cual fue necesario un esfuerzo de tolerancia y de abandono de posiciones históricas para hacer compatibles los diversos puntos de vista. Nosotros abandonamos la idea de la escuela única y laica, que era incompatible con los textos internacionales de derechos humanos [...]" (VV. AA., 1998: 343).

Aunque no todos coinciden en esta apreciación –Expósito, 1995: 112–113–, fue el mejor de los acuerdos posibles porque el consenso, como lo definió el presidente de las Cortes, se logró teniendo presente "un sentido colectivo total de convivencia", de encuentro, de entendimiento y "superación del dogmatismo de las verdades absolutas", al tiempo que de "repulsa de cualquier forma de imperialismo político", porque partía de la voluntad de abandonar la "estructura de la dominación para adentrarse en la estructura de la integración", en el afán de ser "una civilizada esperanza" (en Damián Traverso, 1978: 1: 159). No se trataba sólo de acercar las posturas de dos partidos políticos –UCD y PSOE–, sino también las posiciones de la sociedad española, en la que, como dice R. Nogueira (1988: 70), "no debía haber ni vencedores ni vencidos en esta contienda escolar" si se quería hacer una Constitución que sirviera de base a la convivencia democrática: "No debía haber ni vencedores ni vencidos en esta contienda escolar. Las explicaciones a la ambigüedad del texto y al consenso como procedimiento de

elaboración de una Constitución democrática se basan en la necesidad de finalizar la transición política iniciada con la muerte de Franco [...] No se podía establecer la Constitución de un partido, o de unos partidos contra la de otros".

La ambigüedad de los postulados del artículo 27 –fruto de las cesiones de unos y otros– estaba llamada a hacer viable precisamente el juego democrático al permitir que las sucesivas mayorías parlamentarias pudieran desarrollar los principios constitucionales que para muchos encierran dos modelos educativos diferentes e incluso contrapuestos a la luz de la tradición escolar, aun de la más inmediata; es por esto por lo que la Constitución de 1978 contempla en un intento de armonización las grandes cuestiones que en nuestro pasado educativo fueron objeto de polémica y de división: constitucionaliza la libertad de enseñanza en su más extensa interpretación, la educación como un derecho fundamental y el papel del Estado como su garante, los fines democráticos y de solidaridad de la educación, el establecimiento de una enseñanza básica, obligatoria y gratuita, la función inspectora y homologadora de los poderes públicos, la democratización del sistema educativo, la constitucionalización de la ayuda a la iniciativa privada, la autonomía universitaria... Sobre estos contenidos se volverá en el epígrafe siguiente. Antes es preciso examinar, aunque de manera resumida, el contenido del pacto escolar.

El consenso no equivalía a unanimidad, sino a hacer posible el acuerdo de los desacuerdos; pero ¿cómo se logró? Los representantes de UCD y de AP (alineados con el conservadurismo, aunque en distinto grado, como se sabe) sumaban diecinueve de los treinta y seis miembros de la Comisión Mixta, es decir, contaban con la mayoría absoluta y hubieran podido hacer su Constitución, pero eso hubiera puesto en peligro la aceptación mayoritaria que hasta el momento tenía la Constitución y, de no mediar una actitud de consenso, lo más probable es que la situación hubiera desembocado en una confrontación que habría amenazado a la Constitución. Todo consenso implica cesiones de las partes implicadas, cosa que se hizo, optando por desechar las posiciones más extremas de unos y otros. Mariano Pérez Galán (1989: 37-38) informa que en este pacto constitucional que hizo posible el artículo 27, en el que hay ideas de centro-derecha y otras de inspiración socialista, el PSOE tuvo que deshacerse de algunos de sus postulados básicos, aprobados poco antes de su XXVII Congreso, celebrado aún en la ilegalidad en diciembre de 1976 y que contemplaba la escuela única pública, la supresión absoluta de las subvenciones a la enseñanza privada, la aspiración a una enseñanza pública y la progresiva desaparición de la privada, la enseñanza laica, etc., exigencias que son corregidas por el PSOE una vez es legalizado, y su política voluntarista deja lugar a otra más realista, razón por la que la Constitución no recoge "íntegro el pensamiento socialista sobre temas educativos", sino sólo los puntos de coincidencia que fueron muchos y básicos, entre ellos el reconocimiento del derecho a la educación como un derecho fundamental, en los fines de la educación, en la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, en el reconocimiento de la educación como una quehacer público y en la autonomía de la universidad, aspectos que, recuerda Puelles Benítez y Urzúa (1996: 32), "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". Pero quedaban escollos difíciles de salvar porque afectaban a la médula misma de la ideología de los partidos, porque habían estado en la esencia de las posiciones críticas de los movimientos y alternativas a la enseñanza previas a la Constitución, y porque afectaban a los intereses de la enseñanza privada, especialmente de la Iglesia y las órdenes religiosas. Peces-Barba (VV. AA., 1998: 344), quizás llevado de su filiación socialista, señala muchos de los principios del artículo 27 como logros del Partido Socialista:

Nosotros aportamos las ideas sobre el derecho a la educación (nº 1), el objetivo de la educación basada en el desarrollo de la personalidad y en los valores democráticos (nº 2), la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza (nº 4), la garantía del derecho y la programación general de la enseñanza (nº 5), la intervención de la comunidad escolar en el control de los centros subvencionados (nº 7), la inspección y homologación del sistema educativo (nº 8) y la autonomía de la Universidad (nº 10). El resto de los temas –continúa diciendo Peces Barba–, libertad de enseñanza, el derecho a recibir una formación religiosa o moral acorde con las propias convicciones, la libertad de creación de centros docentes, y la ayuda económica a los centros que reúnan las condiciones legales, fueron aceptados por nosotros [...].

Más ajustado parece el "reparto" de cesiones que hacen Elíseo Aja (1978: 14-15) y Manuel de Puelles (1980: 488-489, 1996: 32-33). Para éste, el Partido Socialista cede en los contenidos de los párrafos 1.º, 3.º, 6.º y 9.º, es decir, reconoce no sólo la libertad de los particulares de crear centros docentes (punto 6.º), sino que la libertad de enseñanza se recoge al mismo nivel que el derecho a la educación (punto 1.º) o, si se quiere, que la libertad se hermana ya desde el inicio del artículo con la igualdad; la cesión va más lejos al admitir no sólo la existencia de la red privada de centros docentes junto a la red pública, sino la ayuda económica de los poderes públicos a estos centros (punto 9.º) con remisión a una ley que la regule. El Partido Socialista acepta el contenido del párrafo 3.º, que contempla el derecho de los padres a que sus hijos reciban formación religiosa y moral de acuerdo con sus convicciones; mientras que el partido de Unión de Centro Democrático admite la voluntariedad de la religión en las escuelas. El laicismo escolar, de tan polémica historia, queda, así, resuelto. El ideal de la escuela pública unificada tan querido del socialismo es abandonado y substituido por una red dual de establecimientos escolares. El partido centrista cedía en las prescripciones contempladas en los párrafos 5.º y 7.º, que permitían no sólo la implicación de los poderes públicos y de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza (punto 5.º), sino también la participación de la comunidad escolar (padres, profesores alumnos...) en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos (punto 7.º); con estas concesiones, por una parte, se daba por terminado el papel subsidiario, de implicación secundaria del Estado, en educación, haciendo de ésta una función inexcusable de los poderes públicos, que están llamados a hacerla accesible a todos como un derecho fundamental que es; por otra parte, se admitía un principio muy deseado por la izquierda española, cual es la

participación de la comunidad escolar en la enseñanza. El artículo 27 se configura, pues, como un lugar de encuentro equilibrado entre los dos grandes principios que tradicionalmente han ido asociados con las dos ideologías mayoritarias presentes en el pacto constitucional: la de izquierdas, que defiende la igualdad en la enseñanza y, consecuentemente, el derecho a la educación y la participación en la enseñanza como medio de conseguirla, y la de derechas, defensora de la libertad de enseñanza en su acepción de creación de centros privados.

En una atenta lectura del artículo, y más que en ningún otro de la Constitución, se puede apreciar todo lo que ésta tuvo de consenso y de transacción ideológica, de dificultad y de compromiso entre las distintas maneras de entender el hecho educativo: así, es perceptible cómo al enunciado del derecho a la educación le sigue de inmediato el de libertad de enseñanza, al de crear centros privados le acompaña la competencia constitucional de los poderes públicos, al reconocimiento de los padres a elegir educación para sus hijos de acuerdo con sus convicciones le precede el enunciado de los fines de la educación que hacen hincapié en el desarrollo de la personalidad humana, en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los principios y libertades fundamentales (Embido Irujo y Bernal Agudo, 1989: 12-13). El artículo 27, en definitiva, es tenido como "el fruto de una complicada negociación entre la derecha y la izquierda, un mecanismo delicado de pesos y contrapesos, un equilibrio difícil entre derechos y libertades, que ha de inspirar obligadamente toda la política educativa" (Puelles Benítez, 1987: 299). No obstante lo cual, en el juego de mutuas transacciones se percibe un relativo predominio de las posiciones conservadoras, consecuencia, tal vez, de su mayoría de representación y del estado de opinión reinante entonces en la sociedad española, lo cual, no obstante, no fue óbice para que la Constitución fuese aceptada por la mayoría; y así, por éstas y otras mutuas cesiones y por la política de consenso seguida, la Constitución ofrecía suficientes mimbres para sostener y consolidar la democracia en España (Aja, 1978: 14-15).

La ambigüedad, posibilitadora del pacto escolar, que se ha atribuido al artículo 27, ha dado lugar a dos desarrollos diferentes de sus preceptos, correspondientes a los distintos modos de entender el gobierno del país, de las que, como se mencionó líneas más arriba, son clara expresión la LOECE (ley orgánica 5/1980 del 19 de junio), debida al Gobierno centrista y la LODE (ley orgánica 8/1985 de 3 de julio), al gobierno socialista; ambas leyes fueron en su día objeto de inconstitucionalidad y ambas salvadas en su esencia por el Tribunal Constitucional, aunque en menor medida la LOECE, que fue motivo de mayores anulaciones por inconstitucionalidad en su articulado; se reconocía así que el artículo 27 es un marco abierto y no excluyente de las diversas interpretaciones. De este modo lo valoran Embido Irujo y Bernal Agudo (1989: 13):

El artículo 27 de la Constitución permite que tendencias políticas distintas, cuando alcancen la gobernación del Estado lleven a cabo desarrollos diversos del mismo, coincidentes con sus premisas políticas [...] Esto es lo más notable del artículo 27: él mismo representa un compromiso educativo innegable. Consigue a lo largo de sus muy meditados diez párrafos, que las diversas fuerzas políticas puedan aplicar sus programas sin que merezcan el reproche de

inconstitucionalidad, sin que deban por ello pedir la reforma constitucional [...] El artículo 27 posibilita y nunca impide un debate político y social que siempre será saludable porque actúa sobre un hecho, el educativo, que siempre merecerá de la sociedad la mayor de las valoraciones y de los criterios de importancia.

### 11.3. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza

Antes de entrar en materia y con el ánimo de proporcionar al lector el conocimiento de algunos contenidos básicos de la Constitución referidos al ámbito educativo, y con el fin de facilitarle la comprensión de lo que se expone a continuación, conviene referir lo esencial del articulado que afecta al desarrollo de estas páginas:

Art. 1.1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Art. 3.1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho de usarla.

Art. 3.2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.

Art. 3.3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

Art. 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Art. 10.2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Art. 14. Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Art. 16.1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto [...].

Art. 20.1.c. Se reconoce y protege el derecho a la libertad de cátedra.

Art. 23.1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos [...].

Art. 31.2. El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Art. 39.3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

Art. 43.3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitará la adecuada utilización del ocio.

Art. 44.1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.

Art. 44.2. Los poderes públicos promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general.

Art. 48. Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Art. 49. Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento,

rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestará la atención especializada que requieran [...].

Art. 96.1. Los tratados internacionales, válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno [...].

Una de las innovaciones que introduce la Constitución es la inclusión en el mismo artículo 27 de dos derechos que hasta entonces parecían irreconciliables: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza (Rodríguez Coarasa, 1998: 77). Incluso se ha dicho que hubiera sido suficiente con reducir el artículo 27 a dos grandes directrices, "el derecho a la educación y la libertad de enseñanza", pero quien esto dice (Nogueira, 1988: 79) admite la necesidad de satisfacer en ese artículo muchos intereses existentes, de lo que en parte se ha dado una muestra en el epígrafe precedente y se tratará en éste.

### *11.3.1. El derecho a la educación*

Está claro que el sujeto del derecho a la educación son todos, tanto los españoles como extranjeros residentes; en cuanto al objeto de ese derecho puede haber más controversia, aunque se desecha la pretensión de que cubra todo el proceso de perfeccionamiento y de transmisión del saber, ya que la duración de ese proceso –que puede afectar a toda la vida del individuo (véase el [capítulo 10](#))– haría inviable el objeto del derecho constitucionalmente reconocido; más bien este derecho ha de recaer sobre las enseñanzas regladas que son objeto de la "programación general de la enseñanza" (Fernández-Miranda, 1983: III: 127); no obstante, esta restricción afecta al derecho a la educación como derecho público de prestación y no como derecho de libre recepción de la enseñanza dentro de un sistema de libertad en la formación y de libre transmisión del saber, en cuyo caso este derecho, que no comprometería a los poderes públicos más que en su inspección, se extendería más allá de las enseñanzas regladas.

Los principales sujetos de este derecho son los poderes públicos (a los que se hará referencia en el epígrafe siguiente), los padres y los alumnos. De éstos se hablará a continuación.

#### *A) Derecho educativo paterno*

Aunque la Constitución no apoya expresamente el derecho de los padres a elegir centro ni contempla que la educación de los hijos sea un derecho natural de los padres y su primera obligación, un doble envío, por un lado al art. 39.3, que obliga a los padres a prestar asistencia –incluida la educativa– de todo tipo a sus hijos y por otro al art. 10.2, que remite la interpretación de los derechos y libertades fundamentales a lo dicho en las declaraciones internacionales, resuelve el problema, ya que en ellos, como se recordará (véase el [capítulo 5](#)), se reconoce a los padres el derecho a escoger el tipo de educación que se haya de dar a sus hijos y a elegir centro escolar diferente a los creados por los poderes públicos. Sin embargo, el derecho a elegir educación sólo implica la opción entre

los centros existentes, ya que pretender la creación de tantos centros como deseos corresponden a los sujetos amparados por ese derecho sería un imposible organizativo. Por otra parte, la efectividad de ese derecho no obliga a los poderes públicos a subvencionar ese derecho excepto en aquellos niveles que comprendan la educación básica y dentro de la red pública, sin perjuicio de que la legislación ordinaria pueda contemplar ayudas para los centros privados en las condiciones y con las contraprestaciones que dicte la ley, como así sucede con el régimen de conciertos educativos existente.

La Constitución sí recoge explícitamente el derecho de los padres a decidir sobre la formación religiosa y moral de sus hijos, lo que se traduce, por un lado, en la libre decisión de asistencia a la clase de religión que todo centro debe ofertar y, por otro lado, en la elección de esa religión. Pero este derecho no implica que los centros públicos deban organizar todas sus enseñanzas siguiendo determinados esquemas religiosos, ya que la neutralidad religiosa debe ser una de sus características. Por tanto, este derecho de los padres sólo conlleva que en los centros públicos se garantice la impartición de la clase de religión en las condiciones que fije la ley. Y no puede ser de otro modo, ya que de respetarse hasta sus últimas consecuencias las "convicciones" religiosas, morales o filosóficas de los padres, podría llevar al Estado a situaciones extremas como transigir con la existencia de convicciones que rechacen un determinado sistema pedagógico y reclamar otro, o rechazar una manera de organización escolar y pedir otra diferente, o no admitir determinados valores y contenidos escolares.

Otro derecho de los padres es el de participación en el gobierno de los centros, sobre el que el art. 27.7 no deja lugar a dudas. Sin embargo, este derecho se vio obstaculizado por los partidarios de una concepción amplia de la libertad de enseñanza, que, extendida a elementos extraños a la titularidad de los centros, ya no fue tan bien vista por entender que con la participación de los padres y de otros agentes escolares y sociales se merma aquella libertad. Otra cosa es que la participación de los padres deba ser respetuosa con el ideario o filosofía del centro al que optan para que pueda mantener la coherencia y estabilidad de la oferta educativa, que es precisamente la que hace posible el derecho de los padres a elegir un determinado tipo de educación para sus hijos (Fernández-Miranda, 1983: 196).

### *B) Derecho a la fijación del ideario educativo*

Es un derecho derivado de la libertad de creación de centros que no viene, sin embargo, recogido en la Constitución, aunque sí en leyes posteriores. Es importante detenerse en este derecho porque ha estado en la base de polémicas que han afectado a la libertad de cátedra y ha sido motivo de impugnación ante el Tribunal Constitucional. Pero ¿qué se suele entender por ideario? Ha sido definido como "un sistema coherente de ideas o principios generales destinados a engendrar y dirigir un proyecto de enseñanza", como "el conjunto de principios básicos y fundamentales que sintetizan la

orientación última que define un centro educativo ante los padres, los alumnos, los profesores y ante la sociedad en general. Marca los fines últimos, las ideas-fuerza, es esquemático, estable para todo el centro" (Ortiz Díaz, 1980: 202 y ss.). El ideario es, en definitiva, lo que diferencia la concepción educativa del fundador del centro, la orientación que éste desea darle. Pero el Tribunal Constitucional, en su sentencia del 13 de febrero de 1981, establece como limitaciones al ideario las que proceden "del marco de los principios constitucionales, del respeto a los derechos fundamentales, del servicio a la verdad, a las exigencias de la ciencia y a las restantes finalidades necesarias de la educación mencionadas, entre otros lugares, en el artículo 27.2 de la Constitución, y en el artículo 13.1 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales [...]", ajustándose, además, a los mínimos que, para los centros que impartan enseñanzas regladas, establezcan los poderes públicos. "No se trata, pues, –dice el Tribunal Constitucional– de un derecho ilimitado." Los límites del ideario, son, como se puede observar, de importancia. Antonio Embid (1983: 325) afirma que el ideario "no podrá ser nunca, pues, una explicación monolítica, excluyente, de los problemas de la concepción del mundo y del hombre puesto que ni la Constitución contiene tal tipo de valor ni la ciencia es uniforme en su interpretación".

El ideario se encuentra también limitado en lo que toca a su modificación una vez que haya sido aceptado por los padres, profesores y alumnos, "pues –en palabras del voto particular del magistrado Tomás Valiente, voto que disiente de la sentencia aludida contra la LOECE–, una vez establecido el ideario pasa a ser un elemento objetivo y propio de la institución escolar y su arbitraria modificación o sustitución por el titular conllevaría una conducta fraudulenta en relación con los padres, que habiendo elegido tal centro para la educación de sus hijos en función de, o al menos, con conocimiento de un determinado ideario, vieran después sometidos a los alumnos a una educación ideológicamente diferente, y con los profesores que aceptaron trabajar en un centro cuya orientación ideológica no les pareció impedimento para incorporarse a él, pero tal vez no se sintieran en la misma disposición respecto a la nueva ideología del centro".

### *C) Derechos educativos de los alumnos*

La posición del escolar en el sistema educativo viene marcada sustancialmente y de manera muy clara por dos artículos de la Constitución, el 10.1, que dice que "la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social", y el artículo 27.2, que, para muchos, es el eje de todos los preceptos constitucionales en materia de enseñanza, y que, recuérdese, establece que "la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales". Esta normativa constitucional se ha traducido, en su desarrollo ulterior a nivel de ley ordinaria, en una serie de derechos que aquí sólo es posible mencionar (Embid Irujo y

Bernal Agudo, 1989: 16-19):

- Derecho a la enseñanza que en cada momento se considere como básica.
- Derecho al acceso sin discriminaciones y en régimen de igualdad (art. 14 de la Constitución) a los centros docentes y a recibir la prestación cultural que dentro de ellos tenga lugar. En este concreto derecho se ha contemplado el *numerus clausus* como una limitación al derecho a la educación, conflictividad que se resuelve argumentando razones de interés público; la selectividad que contempla el artículo 26 de la LRU sería interpretada como una forma para acreditar la capacidad que demuestre el adecuado aprovechamiento de un servicio público. La misma réplica puede tener el argumento de inconstitucionalidad del *numerus clausus* en tanto que conculcaría los fines de la educación que el art. 27.2 recoge: el desarrollo de la propia personalidad, al que se opondría la prohibición de seguir unos estudios a pesar de haber mostrado suficiente capacidad –pero que no llega a la "nota corte" exigida–, lo que podría implicar incluso la violentación de una vocación cuyo desarrollo se considera necesario para la formación de la personalidad individual.
- Derecho a una educación no discriminatoria.
- Derecho a un tratamiento disciplinario no arbitrario y dotado de garantías.
- Derecho a la participación responsable de acuerdo con la edad del alumno.
- Derecho a la enseñanza de la lengua, y en la lengua, propia. Aquí conviene hacer alguna reflexión siguiendo a Antoni Milian i Massana (1983). El texto constitucional no explicita este tema, aunque lo recoge implícitamente en los arts. 3 y 27. El art. 3 reconoce la cooficialidad de las lenguas en las comunidades autónomas. Jurídicamente, ante la oficialidad de una lengua no se puede alegar incompreensión ante el uso que los poderes públicos hagan de ella, en consecuencia, la oficialidad obliga a los poderes públicos a facilitar la enseñanza de las lenguas oficiales, obligación que puede y debe traducirse en la incorporación de esas lenguas a los planes de estudio que avala también el mandato del art. 3.3, que dispone el respeto y protección para la riqueza de las modalidades lingüísticas de España, y, sin duda, una lengua no se protege manteniéndola fuera de los planes de estudio. No obstante, una sentencia del tribunal Constitucional del 23 de junio de 1988 analizando la constitucionalidad del artículo 20.2 de la ley del Parlamento de las Islas Baleares 3/1986, sobre normalización lingüística, arroja dudas sobre la relación entre la oficialidad de una lengua y su acogimiento en los planes de estudio y en la programación escolar; una sentencia cuya misma ambigüedad, argumenta Antoni Milian (1994: 93), "permite interpretaciones que no niegan aquella conexión". Por otra parte, el derecho a recibir la enseñanza *en* la propia lengua tiene su origen en el artículo 27.2 de la Constitución, pues parece evidente que el desarrollo de la personalidad que tiene como fin la educación no puede prescindir de la lengua en la que el escolar expresa su

personalidad. Pero hay una pregunta –cuya relativamente fácil respuesta jurídica no tiene correspondencia con la práctica, quizás porque la cuestión de la lengua es más una cuestión ideológico–política que legal– que es preciso hacer: el derecho a recibir la enseñanza en la propia lengua, ¿es un derecho ilimitado o tiene límites?; parece claro que ese derecho tiene que verse limitado por el respeto a otros bienes jurídicos también necesitados de tutela, como son las otras lenguas (art. 3.3 de la Constitución). Para Milian i Massana (1994: 433) "lo que la Constitución no admite para las Comunidades Autónomas con dos lenguas oficiales son los modelos territoriales puros. Ello no significa que no sea posible garantizar centros con la docencia impartida exclusivamente en una única lengua [...] Lo que la Constitución prohíbe es, concretamente, la implantación de un modelo en virtud del cual todos los centros de la Comunidad con dos lenguas, para todos los alumnos, impartieran la enseñanza en una misma lengua".

Nadie cuestiona que el derecho a la educación es algo que no admite dudas, o, si se quiere, la duda reside en el grado de efectividad que alcance este derecho para que no quede en una mera expresión de deseos. Poco más arriba se decía que el art. 27.2 era el precepto eje del artículo 27 hasta el extremo de que todos los demás mandatos de ese artículo pueden interpretarse como instrumentos llamados a cumplir el contenido del párrafo 2 que no sólo fija los fines de la educación, sino que lo hace enmarcándolos en el respeto a los principios democráticos, de convivencia y de respeto a los derechos y libertades fundamentales, valores, cuya transmisión a los escolares, garantizan la misma pervivencia del sistema (Sánchez Ferriz y Gimena, 1995: 79); no en vano el párrafo 27.2 se ha considerado como el único precepto constitucional que adquiere una dimensión beligerante en tanto que comporta una opción, una toma de partido de la propia Constitución sobre un modelo de educación fundado en aquellos valores que todos no sólo deben respetar, sino "procurar activamente" (Sánchez Ferriz y Gimena, 1995: 86). Tomás y Valiente en su voto particular a la sentencia ya aludida del Tribunal Constitucional del 13 de febrero de 1981 dijo de este precepto que "constituye lo que podría denominarse sin metáfora 'el ideario educativo de la Constitución' el cual fija el límite a todos los idearios privados, tanto de las personas como de las instituciones. Es ahora el momento de retomar la pregunta que se hizo en el [capítulo 5](#): ¿qué sucede con la llamada "objeción escolar", es decir, con aquellos padres que optan por educar a sus hijos fuera del sistema educativo "formal"? Sánchez Ferriz y Gimena (1995: 92-97) recogen algunas sentencias del Tribunal Constitucional no directamente relacionadas con el tema en cuestión por lo que no hay pronunciamientos explícitos sobre él, pudiéndose decir que toda acción educativa, sea cual sea y obedezca al modelo educativo que fuere, tendrá siempre un límite que no puede traspasar: el art. 27.2; por eso el art. 177 del Código Penal considera delito la fundación de centros de enseñanza contrarios a las leyes, aunque esa contradicción, para ser penada, tiene que ser lesiva para el bien jurídico que se protege, que es, para una sentencia del Tribunal Supremo del 19 de septiembre de

1994, "la seguridad interior del Estado configurada en su acepción constitucional, como salvaguarda de la dignidad de la persona, de los derechos inviolables que le son propios y el libre desarrollo de su personalidad" (en Sánchez Ferriz y Gimena, 1995: 97).

### 11.3.2. *La libertad de enseñanza*

Pocos conceptos se muestran tan confusos y polémicos como el de la libertad de enseñanza. La misma indefinición del término en la Constitución lleva a que sea llenado de diversos contenidos. Así, si para unos, como Garrido Falla (1980: 352), no hay que confundir libertad de enseñanza "con el pluralismo ideológico *dentro* de una misma escuela o centro docente", para otros –es el caso de González Vila (1980)– el sentido de la libertad de enseñanza se refiere sólo a dicho pluralismo ideológico; si para Garrido Falla ese concepto significa, sobre todo, el derecho a crear centros docentes, para Embid Irujo (1983: 237 y 239) este último derecho no equivale a la libertad de enseñanza, sino que sólo es un medio para hacerla efectiva, puesto que "libertad de enseñanza es, estrictamente, posibilidad del ciudadano de transmitir los conocimientos que posee y ello no está vinculado, *per se*, a la fundación de un centro de enseñanza". Los hay, en fin, que, más holísticos, incluyen dentro de este concepto tanto el derecho a la fundación de centros escolares, como el de libertad de cátedra, pasando por el de elección del modelo, centro y tipo de educación, por el establecimiento de un ideario propio, el derecho de padres, profesores y alumnos a participar en la gestión del centro, etc. (Ortiz Díaz, 1980: 28-29). El derecho extranjero tampoco es unánime al respecto (Embid Irujo, 1983: 229). Mientras que el derecho histórico español, aunque mantiene la divergencia, sin embargo, ha venido incluyendo, predominantemente, bien la libertad de crear centros, bien la de cátedra, insistiendo más en un contenido u otro según la opción ideológica: la conservadora lo entenderá como libertad de crear centros y la progresista como libertad de cátedra, aunque se de el caso de que ideologías progresistas, estando en la oposición (es el caso de la Institución Libre de Enseñanza), reclamen la libertad de crear centros para poder oponer sus credos pedagógicos a los imperantes en el Gobierno. Aquí se va a contemplar el constructo *libertad de enseñanza* según esta tradicional acepción –como libertad de crear centros y de cátedra–, entendiendo con Embid Irujo y Bernal Agudo (1989: 21) que "de ninguna manera podría decirse que el derecho de los padres a escoger una enseñanza religiosa, o a elegir centro educativo, podría ser parte de la libertad de enseñanza. Formará parte del haz de derechos que puedan tener los padres en las condiciones legales que se determinen, pero nunca ser emanación de la libertad reconocida en el párrafo primero del artículo 27". De ahí que este derecho sea contemplado en el [apartado 11.3.1](#) de este capítulo.

#### *A) Libertad de creación de centros docentes*

Por tal libertad se ha de entender la posibilidad de abrir un centro docente para

impartir enseñanzas que integran el sistema educativo, incluidos las universidades y otros establecimientos de enseñanza superior.

La Constitución no contempla que la creación de centros docentes implique el derecho a dirigirlos; la inclusión de este derecho fue uno de los grandes obstáculos para el consenso constitucional que provocó el abandono del representante socialista, Gregorio Peces-Barba, de los trabajos de la Ponencia encargada de la redacción de la Constitución, porque, de haberse incluido, el Partido Socialista hubiera visto frustrada la posibilidad de coger los centros privados; dice Puelles (1980: 499) que "se planteaba así un conflicto de gran trascendencia: o la escuela privada bajo el primado de la propiedad y, en consecuencia, bajo la posibilidad de fomentar el autoritarismo escolar, o la escuela privada de dirección colegiada y, por tanto la posibilidad de una escuela democrática". La solución al conflicto se produjo incluyendo en el artículo 10 de la Constitución un segundo párrafo que remitía la interpretación de los derechos y libertades fundamentales a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España (véase también al art. 96 de la Constitución); un añadido importante para este tema porque el artículo 13.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recoge "la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza". Así pues, se puede decir que la posibilidad de dirigir centros docentes está implícita en la libertad de crearlos, lo que no excluye, como advierte Embid Irujo (1983: 320), "que la ley pueda fijar el marco jurídico de esa dirección". Con todo, la libertad de creación, tiene, como todas las libertades, sus límites y la de crear centros tiene los suyos especialmente en el trascendental párrafo 2 del artículo 27 y, por supuesto, en el respeto a los principios constitucionales (libertad, igualdad, justicia, pluralismo), a los derechos de todos los integrantes de la comunidad escolar y en las competencias declaradas exclusivas de los poderes públicos.

### *B) Libertad de cátedra*

Es una de las más problemáticas cuestiones de la historia educativa española, que todavía hoy suscita el interés de los estudiosos como lo prueba la cantidad de trabajos aparecidos en los dos o tres últimos años (Expósito, 1995; Lozano, 1995; Salguero, 1997; Rodríguez Coarasa, 1998...), en los que se recoge el confusionismo del concepto en el que no se entrará aquí. Parece ajustado el alcance de la libertad de cátedra que Embid Irujo –a quien se seguirá en esta exposición (1983: 290, 266 y 292-295)– define como "la posibilidad de expresar las ideas o convicciones que cada profesor asume como propias en relación a la materia objeto de enseñanza". Lo cual implica, de entrada, que esta libertad se aplica sólo a la materia que es objeto de enseñanza –y no a opiniones que no tengan relación con ella– y al método de exposición utilizado, lo que no impide orientaciones pedagógicas siempre que no eliminen la autodeterminación del profesor; se pretende así evitar el proselitismo, sea de la índole que sea. Puede suponer incluso una

excepción a ciertos principios generales de la función pública (como el de obediencia o relación jerárquica) o del ordenamiento laboral contractual (como la potestad del empresario de dirigir la actividad del asalariado), porque de ser aplicados a la actividad docente conducirían a la conculcación de la libertad del profesor. Pero esta libertad no equivale a la posibilidad de autorregulación de la función docente (fijación de horarios, de lugar de impartición de las clases, etc.), que podría conducir a situaciones disparatadas y a imposibles organizativos.

Como se puede comprender, la dificultad de la libertad de cátedra no reside en el sujeto de la misma –que, como dejó sentenciado el Tribunal Constitucional en su comentada sentencia del 13 de febrero de 1981, son todos los profesores de todos los niveles de la enseñanza tanto de la red pública como privada–, sino en sus límites, que, por ceñirlos sólo al ámbito de la Constitución, se encuentran, en general, por una parte, en todo aquello que pueda contrariar los fines de la educación, por lo que el libre desarrollo de la personalidad de alumno y su edad condicionan el ejercicio de esta libertad, como reconoció la sentencia recién mencionada; y, por otra parte, en las limitaciones impuestas a todo tipo de libertad de expresión, es decir, en los derechos reconocidos en la Constitución y especialmente en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia, recogidas en el artículo 20.4. El problema llega cuando la libertad de cátedra colisiona con el derecho del titular del centro al ideario; en este caso, el mismo Tribunal en la misma sentencia lo resuelve de este modo: el profesor no está obligado "ni a convertirse en apologista del ideario ni a transformar su enseñanza en propaganda o adoctrinamiento, ni a subordinar a ese ideario las exigencias que el rigor científico impone a su labor"; pero su libertad ha de ser compatible "con la libertad del centro del que forma parte el ideario. La libertad del profesor no le faculta por tanto para dirigir ataques abiertos o solapados a ese ideario". Al profesor no se le pide un papel ni de propagandista, ni de detractor de ese ideario y de lo que tras él pueda haber, sino que respete el ideario y enseñe con arreglo a criterios de racionalidad y rigor científico... Naturalmente, no es posible indagar aquí en el concepto de ciencia y de qué es o no científico, algo que complicaría mucho la decisión del alto Tribunal. Quede a la curiosidad del lector el hacerlo.

Con todo, parece que el sentido común ha evitado, salvo en algunos pocos casos extremos, que los tribunales tengan que decidir en colisiones de este tipo.

#### **11.4. El Estado social y la educación como servicio público**

Toca ahora señalar las implicaciones que la Constitución contiene para el papel del Estado, una instancia cuya intervención en la enseñanza era tan temida para unos como deseada para otros. Pero antes, he aquí los principales contenidos constitucionales a los que se hará referencia en este apartado y que completan los recogidos en 11.2 y 11.3:

Art. 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la

autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Art. 27.8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.

Art. 137. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Art. 148.1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

17<sup>a</sup>. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

Art. 148.2. [...] las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Art. 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1<sup>a</sup>. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

13<sup>a</sup>. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

30<sup>a</sup>. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31<sup>a</sup>. Estadística para fines estatales.

Art. 149.2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial [...].

Art. 149.3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderán al Estado [...].

En los debates en el Parlamento y fuera de él estuvo presente la concepción de la educación como una función social al servicio del interés general –que podía ser prestada tanto por entidades estatales como no estatales– de la que se derivaría la obligación tutelar y subsidiaria del Estado; ésta es la posición que mantiene el representante de Alianza Popular –grupo que quedó fuera del consenso extraparlamentario–, Silva Muñoz, tanto en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas como luego en el debate en el pleno del Congreso, postura que lidera, lógicamente, el secretario general de AP y ponente constitucional, Manuel Fraga, quien no entendía la educación como un servicio público, sino un servicio a la sociedad, que ha de ser subvencionado si se impone la gratuidad, a cuyo respecto el Estado debía actuar de manera subsidiaria (Fraga Iribarne, 1978: 19). A pesar de esto, sin embargo, la idea que predominó fue la de entender la educación como un derecho social y cívico fundamental en lugar de concebirla como un derecho público por temor a las connotaciones tradicionales de estatismo que parecía conllevar esta última significación (Puelles Benítez,

1980: 504); a pesar de esta omisión, sí se recogió la idea de la educación como servicio público en numerosas intervenciones parlamentarias entre las cuales quizás la más insistente fuera la del representante de Convergencia Democrática de Cataluña, Roca Junyent, para quien la educación es siempre un servicio público, se preste donde se preste, por lo que cree que no es válida la diferencia teórica entre escuela pública y escuela privada; de ahí que, como servicio público, toda la educación, en tanto que pública, e independientemente de quien sea su titular (público o privado), es financiada por los poderes públicos; sólo será privada aquella escuela que se margine de la ayuda pública (Roca Junyent, 1978: 23 y en Damián Traverso, 1980: 1: 198). Con todo, se produjeron acusaciones de que la redacción del artículo 27 atentaba contra la libertad de enseñanza que, en el fondo, no ocultaban el temor a la intervención del Estado y a la escuela única pública; por contra, se argumentó cómo esa redacción era escrupulosa con aquella misma libertad. El reconocimiento expreso de ésta en el artículo 27 y de los principios democráticos en él recogidos significaba para los socialistas algo que aseguran asumir: que la Constitución, dice Gómez Llorente, representante socialista, "proscribe toda idea de estatización y dirigismo del sistema educativo del país y que se respeta la iniciativa privada y que se cierra la puerta a toda idea de nacionalización de cualesquiera centros docentes" (en Damián Traverso, 1978: 1: 186-187). El pluralismo político en el que se fundamenta la Constitución impide, en opinión del representante de CDC, Roca Junyent, la existencia de una escuela pública única; la constitucionalización de las subvenciones a la escuela privada es, para Durán Pastor, de UCD, también garantía contra una escuela única y estatal; la programación compartida de la enseñanza hace inconstitucional, en opinión de Camacho Zancada, del partido centrista, la práctica de que sólo el Estado pueda decidir sobre temas educativos... Los integrantes del consenso extraparlamentario se esforzaban en argumentar, como hace Gómez Llorente, que se excluía "categóricamente una actitud totalitaria del Estado en educación", y en transmitir, como hace el representante de UCD, Camacho Zancada, el deseo de "pasar desde un Estado intervencionista [...] limitador de iniciativas y de posibilidades [...] a un Estado benefactor, ampliador, facilitador de las iniciativas sociales y promotor, junto con todos los sectores afectados de nuestra sociedad, de amplios programáticos que lleve la educación y la cultura a todos los españoles" (en Damián Traverso, 1978:1: 158)... Que se quería evitar todo recuerdo de estatismo en la Constitución lo demuestra la retirada del término *Estado* en el artículo 27, que es substituido por el de *poderes públicos*, más amplio y posibilitador de la participación; ésta es una de las ausencias que detecta la parlamentaria de los socialistas de Cataluña, Marta Garriga, aunque celebra que, por primera vez en una Constitución española, se contemplara la desestatización de la enseñanza con la participación de todos los sectores y personas en ella implicados. El equilibrio guardado en "el artículo de la enseñanza" y el afán por evitar connotaciones indeseadas por algunas de las partes no hicieron posible que se recogiera algo que está presente en las Constituciones europeas: que los poderes públicos son el principal responsable de la enseñanza. Pero que la Constitución proteja un modelo cultural pluralista y la consiguiente libertad de enseñanza no puede ocultar, como señaló Roca

Junyent en el pleno del Congreso, "la responsabilidad prioritaria de los poderes públicos en el tema educativo" (en Damián Traverso, 1978: 1: 198), porque en el mismo párrafo en el que se reconoce la libertad de enseñanza se declara que todos tienen derecho a la educación; lo que en la interpretación de Garrido Falla (1980: 343) quiere decir que la Constitución está garantizando simultáneamente dos derechos: por un lado, el del administrado a recibir educación y, consecuentemente, a exigir de la Administración la prestación de este servicio y, por otro, el derecho de los propios administrados a impartir enseñanza. Para Garrido Falla este primer párrafo significa "la consagración constitucional del Estado intervencionista o prestador de servicios" al tiempo que recoge "la concepción del Estado liberal, respetuoso con las diversas libertades individuales" o derechos subjetivos; no hay contradicción entre Estado intervencionista y Estado abstinentista, sino que con esta fórmula, el primer párrafo del art. 27 interpreta fielmente el mandato del art. 1.1 que define a España como un "Estado social y democrático de derecho". Con arreglo a este artículo primero, al 14, que establece la igualdad ante la ley, al 31.2, que ordena la distribución equitativa de los recursos públicos, y al 9.2, que hace responsable a los poderes públicos de los esfuerzos necesarios para posibilitar la igualdad sustancial de los individuos, se puede argumentar la intervención del Estado en tanto que Estado social, es decir, regulador y árbitro, mediador y distribuidor eficaz y justo de los recursos ante las desigualdades que necesariamente provocan los postulados del Estado liberal, que permite la sumisión de la sociedad a las reglas del mercado (Nogueira, 1988: 107-125). Jesús Prieto (1978: 518-519) añade aún alguna consideración que abunda en la actitud positiva de prestación que corresponde al Estado al recordar que el derecho a la educación no es un "derecho de libertad", sino un "derecho cívico" propio del Estado social ante el que el Estado no puede mantener una actitud negativa de abstención, lo cual, sin embargo, no equivale a defender el modelo de "Estadodocente", propio, por ejemplo, del franquismo. De hecho, aparte de lo argumentado, el Estado tiene una competencia explícita de carácter genérico en el artículo 149.1.1: "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales", lo que aplicado al ámbito educativo traduce en competencia indelegable del Estado, su papel de garante de esa igualdad básica y su función instrumental compensadora tendente a hacer realidad esa igualdad.

El mismo Prieto de Pedro sugiere una interpretación que proporcionaría un nuevo argumento que sumar a los ya aducidos para justificar la actitud intervencionista del Estado en educación, interpretación que contempla un aspecto que suele ser olvidado en los análisis constitucionales acerca del papel del Estado. Jesús Prieto se vale del art. 149.2 –que dice que "sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial [...]– para sostener que si la enseñanza "es un medio fundamental para el progreso y la transmisión cultural", y si en la institución escolar "se pueden interpretar todos los otros mensajes culturales que llegan a la juventud" mediante otros medios más difusos, entonces cabe exigir del *Estado de Cultura* "una intervención

enérgica, mediante la asunción del servicio público cultural de la enseñanza", de lo que deduce la obligación del Estado a garantizar la autonomía y libertad de la escuela para determinar sus fines culturales y su metodología.

En el tema que guía estas reflexiones, la Constitución española de 1978 –que constitucionaliza la democracia en la enseñanza, en la vida social y política y en la Administración Pública– impide no sólo el monopolio educativo del Estado, sino también el centralismo y autoritarismo estatal del régimen anterior al contemplar la descentralización del Estado y al exigir la necesaria coordinación entre las distintas administraciones educativas a la hora de programar la enseñanza, como después se verá (Ballesteros Durán, 1989: 10-11); ello no obsta para que el Estado tenga la obligación de convertir la igualdad jurídica en igualdad real, lo cual lo señala como árbitro de la homologación del sistema educativo en lo que sea competencia de los distintos poderes públicos (art. 149.1.30), en mediador de los recursos disponibles para hacer valer esa igualdad real, en garante del cumplimiento del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza, que empieza verdaderamente cuando, como dijo Roca Junyent en el debate en el pleno del Congreso, no existe déficit educativo.

Desarrollos posteriores de la Constitución, por medio de los distintos Estatutos de Autonomía, de leyes orgánicas sobre educación y de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, han delimitado más las competencias del Estado, que ha adquirido la función de la alta inspección –no contemplada en la Constitución, pero sí recogida en la fórmula por la que los Estatutos de las Comunidades Autónomas asumen competencias educativas–, la de ordenación general del sistema educativo, de regulación de los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la programación general de la enseñanza que comparte con las comunidades autónomas. El siguiente apartado completa necesariamente lo hasta ahora dicho sobre el Estado.

## **11. 5. La educación, una competencia compartida**

Junto a la soberanía popular y a la obligación del Estado de convertir la igualdad jurídica en igualdad real conforme a las posibilidades de la nación, el otro gran principio esencial de corte democrático occidental es la descentralización, que, en el caso de la Constitución española, se recoge ligado a la dualidad unidad nacional/diversidad de las autonomías o diversidad regional, si bien la Constitución distingue entre región y nacionalidad (art. 2), algo que estas páginas no ignoran, pero en lo que no se pueden detener.

Uno de los problemas que hereda la España inmediatamente preconstitucional es el tema de las nacionalidades, problema irresoluto desde el siglo XIX, y aun desde antes si se han de considerar aquellos momentos en los que el "nacionalismo de la nación" se impone al nacionalismo "periférico". Para muchos la construcción del Estado autonómico es aún hoy el gran problema de la política constitucional española, de lo que han dado muestras las reacciones habidas en la prensa con ocasión del veinte aniversario de la

Constitución. El siglo XIX, y el XX hasta la guerra civil de 1936, han conocido intentos fracasados de configurar un concepto moderno de Estado descentralizado que fuera expresión de la voluntad querida de los ciudadanos de integrarse en –y pertenecer a– un proyecto político compartido.

La Constitución –advierte M. de Puelles– establece un reparto de poder, propio, por una parte, de todo sistema democrático, es decir, de horizontalidad entre los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), pero, por otra parte, y al mismo tiempo, privativo de un sistema político descentralizado, y, en este sentido, la distribución es vertical, dado que el poder distribuido emana de una misma fuente originaria, el Estado central, que lo reparte hacia otras instancias subnacionales en las que se organiza (art. 137): las comunidades autónomas –a las que el Estado reconoce en función de su historia, pero que no crea en función de un acto soberano–, las provincias y los municipios, si bien la autonomía política sólo radica en las comunidades autónomas mientras que las provincias y municipios tienen autonomía de gestión o administrativa (Puelles y Urzúa, 1996: 71 y 73-75).

El "Estado de las Autonomías" que prefigura la Constitución, es un sistema de descentralización en el sentido que se entendía en el [capítulo 7](#), es decir, que implica reparto efectivo de poder y no sólo al nivel de ejecución, sino también en el de decisión; esto conlleva, por un lado, capacidad de normativa, capacidad para "auto-normarse", para dotarse de leyes propias, de autogobernarse en definitiva, que corresponde a los Gobiernos autonómicos, y, por otro lado, competencia administrativa, capacidad para ejecutar las normas, que es el nivel de descentralización que llega a las provincias y municipios. De entrada, cabe decir que las comunidades tienen "competencias plenas", que no exclusivas, por lo que la descentralización del Estado autonómico, aunque no es total, se acerca mucho a esa característica. Pero esto debe ser explicado.

Reparar en los artículos 148 y 149 que, respectivamente, establecen las competencias asignadas a las comunidades autónomas y las reservadas al Estado, pone sobre aviso de la existencia de dos poderes que van a entrar en conflicto en razón de la tradicional dialéctica centralización-descentralización; es decir, la instancia que reparte el poder tenderá a hacerlo de modo que no se desprenda de todo lo que la instancia receptora estaría dispuesta a solicitar y estableciendo mecanismos de control sobre el poder transferido de manera que el poder "central" siga teniendo en alguna medida cierto control sobre los traspasos realizados. Los mecanismos de coordinación, evaluación, directrices orientativas, etc., pueden tener esta finalidad (véase, por ejemplo, en 14.4, el juego de contrapesos establecido entre el Gobierno central, los autonómicos y el de las universidades). Por el contrario, la instancia que recibe el poder transferido presionará por las mayores cotas posibles de autonomía. En el caso español, el poder "central" tendrá entre sus finalidades atender al mandato constitucional que exige el mantenimiento de la unidad y la soberanía nacional, de ahí un núcleo de competencias exclusivas; las comunidades autónomas, tenderán, por contra, a incrementar su poder para desarrollar sus rasgos peculiares e identificativos. Es la colisión entre unidad/diversidad a que se aludía líneas más arriba. Pero, dejando al margen competencias que responden a la

soberanía (lo relativo, por ejemplo, a la defensa y a las relaciones exteriores), como no es posible pretender la unidad absoluta so riesgo de hacer inviable la autonomía que la Constitución protege, ni la autonomía puede llegar al extremo de imposibilitar la unidad nacional, otro mandato también protegido por la Constitución (art. 2), se establece un juego de fuerzas centrífugas y centrípetas en permanente relación dialéctica que no siempre se acomodan armoniosamente. Sabedor de esta tensión, el constituyente añade al principio de unidad y autonomía el de solidaridad, que "aparece como un límite a las Comunidades Autónomas además de un objetivo a conseguir", porque la solidaridad no puede significar la prevalencia de los principios unitarios que minarían la autonomía, sino un juego de frenos y equilibrios que hagan posible la unidad y la diversidad (Puelles, 1995: 93). Así, el constituyente tuvo buen cuidado, por una parte, de limitar a las autonomías el techo competencial, que no es otro que aquel que viene dado por las competencias exclusivas e indelegables que para el Estado marca la Constitución (art. 149.1), porque son necesarias para el logro de la igualdad básica; pero, por otra, procuró no cerrar las aspiraciones competenciales que el artículo 148.1 atribuye a las comunidades autónomas, posibilitándoles el acceso a otras competencias que no sean exclusivas del Estado y que no figuren entre las contempladas en el artículo 148, lo que se hizo posible aceptando la fórmula que los distintos Estatutos de Autonomía comparten en materia educativa: "Es de competencia plena de [la Generalidad, Junta...] la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al [apartado 1](#) del artículo 81 de la Constitución lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del [apartado 1](#) del artículo 149 de la Constitución, y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía". Según este enunciado, a las comunidades autónomas compete todo, menos lo expresamente reservado al Estado como salvaguarda de la soberanía y de la unidad nacional (Ramos, 1995: 142).

En consecuencia, la educación es en España una materia competencialmente "compartida" entre el Estado y las comunidades autónomas. El Ministerio de Educación y Ciencia (1996) dice al respecto de modo sintético que:

Atendido el orden de reparto competencial que resulta de los preceptos constitucionales y de las normas que se integran en el "bloque de la constitucionalidad", puede decirse, en términos generales, que:

- a) Las *competencias del Estado* son, en su mayor parte, de índole normativa y versan sobre los elementos o aspectos básicos del sistema, entendiéndose por básicos aquellos cuya regulación común resulta objetivamente necesaria para salvaguardar la unidad sustancial del propio sistema y garantizar las condiciones de igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos educativos. No obstante, el Estado cuenta también con competencias ejecutivas, como, por ejemplo, las de la alta inspección y resolución última de las solicitudes de becas y ayudas al estudio.
- b) A las *comunidades autónomas*, por su parte, les corresponden competencias normativas para el desarrollo de las normas estatales básicas y la regulación de los elementos o aspectos no básicos del sistema educativo, así como las competencias ejecutivo-administrativas, con la excepción de las muy escasas de esta índole que le están reservadas al Estado.

La unidad tiene límites, como también los tiene la diversidad, para que una y otra puedan coexistir. Incluso, en caso de colisión, el bien general –igualdad y unidad básica– priva sobre la diversidad (art. 150.3), si bien esta apreciación corresponde establecerla a las Cortes Generales por mayoría absoluta de cada Cámara. De este modo, el Estado tiene competencias para legislar sobre aspectos básicos que posibiliten la igualdad o unidad básica, normas que las comunidades autónomas han de desarrollar legislando para que puedan ser aplicadas en su territorio. Mas las comunidades autónomas tienen también competencias normativas en aquello que no sea considerado básico. Así, por ejemplo, en el ámbito de la educación, como en cualquier otro de la política general, el Estado regula sobre aspectos básicos exigibles para la igualdad y la unidad de todos los nacionales –propiciadores de la integración de todos los españoles y de todas las comunidades– reservándose también mínimas competencias administrativas, mientras que las comunidades autónomas desarrollan el contenido de lo "básico" establecido por el Estado usando de sus competencias ejecutivas y de administración, pudiendo legislar sobre aquello que exceda ese carácter básico y sea de su competencia. Puelles y Urzúa (1996: 74) sintetizan así la relación entre uniformidad, unidad mínima y heterogeneidad: "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 esta expresión".

La política curricular establecida a raíz de la LOGSE es un claro ejemplo de lo que se pretende decir: el Estado, primero, hace uso de una prerrogativa exclusiva (desarrollar el artículo 27); segundo, establece unos contenidos mínimos para todos los españoles, que, tercero, las comunidades autónomas desarrollan para su ejecución (competencia normativa y administrativa), las cuales, sin contravenir este mínimo nacional, pueden completar regulando materias en las que el Estado no haya hecho salvedad o reserva alguna; el caso de la lengua autonómica es paradigmático al respecto. La educación es, como se ve, una competencia compartida, aunque en diferentes planos. No obstante, dice Viñao (1994: 57) que las competencias que la Administración central se reserva garantizan "la homogeneidad y uniformidad necesaria para que pueda hablarse de un único sistema educativo y no de diecisiete diferentes". Pero el carácter de competencias compartidas exige mecanismos de coordinación y cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas que armonicen la concurrencia de ambas Administraciones. En la esfera educativa se han creado dos instrumentos de coordinación:

- La Conferencia de Educación, instituida a raíz de la Conferencia de Consejeros de Educación, preceptuada en la LODE (1985); la integran el ministro y los consejeros de Educación de las distintas comunidades autónomas; tiene

carácter consultivo, es decir, que no posee más fuerza vinculante que la moral, y se reúne para examinar y debatir problemas educativos y para coordinar la política educativa del Estado central y los Gobiernos autonómicos. Carece de normativa de funcionamiento, lo que da muestra de su endeblez institucional, si bien a partir de la LOGSE parece adquirir un nuevo dinamismo.

- La segunda instancia de coordinación, que sí tiene regulación orgánica y de funcionamiento, es el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), creado por la LOGSE (1990) con el encargo de llevar a cabo la evaluación general del sistema educativo y de las distintas enseñanzas. Para Antonio Viñao (1994: 59-60), con el INCE "nos hallamos ante un organismo de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero también de consolidación y reforzamiento de las administraciones indicadas; no ante un intento de potenciar la autonomía provincial, municipal o de los centros docentes en el sistema educativo. Es decir, no ante un organismo de descentralización sino de centralización"; el INCE es, sigue diciendo Antonio Viñao, "el último intento de consolidar y reforzar el papel del Estado", compuesto ahora por todas las Administraciones, central y periféricas; en esta lógica, el sistema educativo español sigue siendo un sistema centralizado, sólo que se ha substituido "un monocentrismo por un policentrismo en el que, por lo general, esos nuevos centros reproducen en su ámbito los esquemas y modos de funcionamiento del sistema precedente" (Viñao, 1994: 50 y 56).

Hasta aquí la exposición teórica y algunas opiniones acerca del equilibrio competencial que establece la Constitución; la sencillez de sus enunciados contrasta con la complejidad que registra la aplicación de la división de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Pero de esta dificultad no se puede dar cuenta aquí.

Tal vez el artículo 27 no pusiera fin de manera definitiva a los problemas tradicionales que informaron la "cuestión escolar", pero sí ha hecho posible, mediante un equilibrado consenso, la construcción de un edificio sustentado en una más amplia y mejor prestación de un servicio público atento a la compensación de las desigualdades y a la integración social (Ballesteros, 1989: 16), la creación de un sistema educativo organizado sobre valores democráticos y sobre una nueva organización administrativa que hace de la descentralización su eje principal, un sistema, en fin, posibilitador de ulteriores desarrollos políticos acordes con las orientaciones electorales y con la norma convivencial suprema que los españoles se otorgaron en 1978. De esos desarrollos destacan las leyes orgánicas de Reforma Universitaria (1983), del Derecho a la Educación (1985), de Ordenación General del Sistema Educativo (1990) y la ley de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros docentes (1995), que se analizan en los capítulos siguientes y que, junto con los preceptos recogidos en la Constitución configuran el actual marco general del sistema educativo español ([cuadro 11.1](#)).

**Cuadro 11.1.** *Marco legal básico del sistema educativo español*

**CONSTITUCIÓN (6-XII-1978)**  
*Orientaciones básicas de toda legislación educativa*

- Reconocimiento y garantía del derecho a la educación y la libertad de enseñanza (art. 27).
- Contempla y protege otros derechos básicos relacionados con la educación: libertad de cátedra (art. 20.1.c), libertad ideológica y religiosa (art. 16), derecho a la cultura (art. 44), derecho a la participación (arts. 23, 27 y 48), derechos humanos (art. 10.2) y derechos de los disminuidos (art. 49).
- Descentralización de poderes y competencias entre la Administración central y las comunidades autónomas (arts. 148.1 y 149.1, 2 y 3).
- Enseñanza de y en las lenguas propias de las comunidades autónomas, que junto al castellano, tienen carácter oficial (art. 3).

<i>LRU</i> <i>Ley de Reforma</i> <i>Universitaria</i> <i>(25-VIII-1983)</i>	<i>LODE</i> <i>Ley orgánica</i> <i>reguladora del Derecho</i> <i>a la Educación</i> <i>(3-VII-1985)</i>	<i>LOGSE</i> <i>Ley orgánica de</i> <i>Ordenación General</i> <i>del Sistema Educativo</i> <i>(3-X- 1990)</i>	<i>LOPEG</i> <i>Ley orgánica de la</i> <i>Participación, la</i> <i>Evaluación y el</i> <i>Gobierno de los</i> <i>Centros Docentes</i> <i>(20-XI-1995)</i>
<p><i>Desarrolla la autonomía universitaria:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece los fines de la universidad</li> <li>- Sobre la distribución de competencias entre Estado, comunidades autónomas y universidades.</li> <li>- Sobre la estructura departamental de las universidades.</li> <li>- Sobre la regulación académica de los estudios y títulos.</li> <li>- Organización del profesorado universitario.</li> </ul>	<p><i>Desarrolla el derecho a la educación.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Derechos y fines de la educación.</li> <li>- Derechos de los integrantes de la comunidad escolar.</li> <li>- De los centros privados concertados.</li> <li>- De los centros privados.</li> <li>- Organización y funcionamiento participativo de los centros de enseñanza y del sistema escolar: consejos escolares.</li> </ul>	<p><i>Ordena y desarrolla el sistema educativo no universitario.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regula (título I) las enseñanzas de régimen general (infantil, primaria, secundaria y formación profesional) y las de régimen especial (artísticas e idiomas, en el título II).</li> <li>- Contempla a los alumnos con necesidades especiales.</li> <li>- Trata la educación de las personas adultas (título III).</li> </ul>	<p><i>Profundiza lo dispuesto en la LODE sobre la participación, funciones y organización de los órganos de gobierno en los centros sostenidos con fondos públicos.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aborda la participación de las comunidades educativas en el gobierno de los centros y en actividades complementarias.</li> <li>- Regula la autonomía de gestión de los centros públicos.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma y democratización de la organización y funcionamiento de la universidad (modifica la ley general de Educación de 1970).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regula la financiación de los centros públicos y privados (modifica la ley general de educación de 1970).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dedicar el título IV a la calidad de la enseñanza y el título V a la compensación de desigualdades en educación.</li> <li>- Nueva concepción curricular (deroga la LGE de 1970, excepto los arts. 10, 11.3, 137, 144).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regula la inspección de la educación.</li> <li>- Regula la escolarización de alumnos con necesidades especiales.</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

---

RESUMEN

---

El contenido del capítulo se polariza en torno a cuatro grandes ejes: el primero estudia el significado del artículo 27 de la Constitución, lo que supuso de compromiso para hacer posible el "pacto escolar", las pretensiones a que unos y otros hubieron de renunciar y la asunción de aspectos de ideologías contrarias, para concordar un texto que, sin ser el deseado por todos, fuera, sin embargo, el mejor de los posibles en aras de la convivencia educativa. Las posiciones de los distintos partidos políticos al respecto aparecen, así, recogidas. El segundo eje tenía que ser, necesariamente, un recorrido, aunque breve, por los contenidos del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza: el derecho educativo paterno, el derecho a la fijación de un ideario, los derechos educativos de los alumnos, son referidos, así como la libertad de crear centros docentes y la libertad de cátedra. El tercer eje de estudio lo ocupa el análisis de las funciones del Estado en educación, que, en la Constitución, es configurado como Estado social, el cual tiene en la consideración de la educación como servicio público, una de sus exigencias básicas y campo de actuación irrenunciable para hacer posible el mandato constitucional de procurar la igualdad básica de todos los españoles. Pero hasta llegar a esta consideración, medió un debate parlamentario del que aquí se recogen las intervenciones de las diferentes representaciones políticas. El cuarto y último eje en torno al cual gira el último apartado del capítulo examina la división de competencias en el ámbito educativo que la Constitución ordena; la descentralización como un principio constitucional y las consiguientes relaciones dialécticas que se establecen entre la

centralización y la descentralización, representadas por el Estado y las comunidades autónomas, son una de las innovaciones más llamativas de la Constitución y uno de los retos más importantes que tiene planteado el sistema educativo español todavía hoy, pasados veinte años de proclamada la Constitución.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Analice y compare los preceptos de las Constituciones españolas de 1931 y 1978 referidos a la enseñanza de la religión y de las lenguas.
- b) Argumente sobre el *numerus clausus* y su posible atentado contra el derecho a la educación de los alumnos.
- c) En 1994 algunas instancias judiciales hubieron de pronunciarse respecto al tipo de educación impartida en el seno de una secta religiosa a niños en edad escolar y al margen de centros educativos homologados. Los argumentos del ministerio fiscal se basaban en la manipulación a que esos niños eran sometidos y en que las enseñanzas recibidas dificultaban su futura inserción escolar. Arguya sobre el caso desde lo preceptuado en el artículo 27.2.
- d) En el fundamento jurídico 3 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de noviembre de 1989 se lee: "Ninguno de los múltiples apartados del artículo 27 de la Constitución [...] incluye, como parte o elemento del derecho constitucionalmente garantizado, el derecho de los padres a que sus hijos reciban educación en la lengua de preferencia de sus progenitores en el centro docente público de su elección". Dé su opinión sobre este párrafo desde el punto de vista del derecho a la educación.
- e) Comente este otro fundamento de la sentencia del 21 de abril de 1980 del Tribunal Supremo: "No parece sean menester muchos razonamientos para concluir que [...] se quebranta el fundamental derecho a la educación, incluso cabe decir que hasta el máximo límite de negarlo del modo más absoluto, cuando la enseñanza se imparte en un idioma distinto de la oficial lengua española, desconocido aquél por el destinatario de la enseñanza, sin que nada de lo afirmado [...] vaya [...] contra el respeto que por igual merecen las demás lenguas españolas en todas sus posibilidades, incluida por supuesto la de su utilización en las Comunidades Autónomas al satisfacerse el derecho a la educación que a su vez asiste a quienes las conocen".
- f) En Rodríguez Coarasa (1998: 279-298) hay varias sentencias emitidas en casos en que se produjo colisión de la libertad del profesor con la del centro docente. Argumente sobre ellas.



# 12

## *La LODE y la LOPEG, ¿leyes para la democracia?*

### **12.1. Introducción**

Cuando en 1978 se aprueba la Constitución, España todavía no tiene consolidada su democracia. La transición se extenderá en el tiempo al menos hasta 1982, año en el que, tras la superación del fallido golpe militar del 23 de febrero de 1981, se produce el relevo en el Gobierno iniciándose la alternancia política. Que la transición esté entonces consumándose tiene consecuencias para el desarrollo constitucional, concretamente para el desenvolvimiento de los principios contenidos en el artículo 27. Todavía están muy presentes los intereses partidistas, políticos, sociales y, en definitiva, ideológicos, que impedirán hasta 1983 la botadura de la primera ley reformista en el ámbito educativo, la ley de Reforma Universitaria, y obstaculizarán la aplicación del pacto escolar logrado en la redacción del artículo 27. La ley del Estatuto de Centros Docentes (en adelante LOECE), del 19 de junio de 1980, es buena prueba de ello al hacer una lectura marcadamente conservadora de los principios recogidos en ese artículo, sin duda debido a las presiones que actuaban en el seno de las distintas familias que integraban el partido en el poder: la Unión de Centro Democrático (UCD).

El acceso al poder en octubre de 1982 del Partido Socialista y su permanencia en el Gobierno de la nación hasta 1996 le concede casi doce años de gestión en los que se aprueban las leyes orgánicas que han desarrollado, hasta el momento, el artículo 27 de la Constitución y que sustentan el sistema educativo hoy vigente. Estas leyes (véase el [cuadro 11.1](#)) constituyen la reforma de la enseñanza que inicia el Partido Socialista en 1983 con la LRU y concluye con la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (en adelante LOPEG), del 20 de noviembre de 1995. Entre la ley que reforma la universidad en 1983 y la ley de 1995, aparecen otras dos leyes trascendentales, la que es tenida por La Reforma –la ley de Ordenación General del Sistema Educativo (en adelante LOGSE), del 3 de octubre de 1990– y la ley orgánica del Derecho a la Educación (en adelante LODE), del 3 de julio de 1985.

Y es que, en efecto, tras las elecciones de 1982, los Gobiernos socialistas, para dar

cumplimiento a su programa electoral, deciden, en palabras del entonces ministro de Educación, José María Maravall (1984: 6), "por un lado, modelar un servicio público de la educación básica acorde con la específica configuración de la oferta escolar en España. En segundo lugar, efectuar en el sistema educativo reformas que neutralizaran su función reproductora de las desigualdades sociales. Promover, en fin, una reforma [...] capaz [...] de elevar la calidad de la oferta educativa y de optimizar el rendimiento de la escuela". O sea, la reforma que ya en las elecciones de 1982 empieza a gestarse va encaminada a reestructurar la educación como un servicio público partiendo de la doble red escolar existente –pública y privada–, a regular el derecho a la educación y a promover la calidad de la enseñanza. A estos objetivos procuran servir, primero, y por el carácter inaplazable de la reforma de la universidad, la LRU; luego, la LODE y, por último, la LOGSE y la LOPEG, leyes todas que conforman la reforma socialista de la enseñanza que, como se verá, en el espacio de doce años ha sufrido transformaciones considerables.

## **12.2. La LODE, una ley para la democracia**

De modo diferente a lo que el pacto escolar logrado con la redacción del artículo 27 permitía esperar, el consenso construido entonces no se va a plasmar en la legislación posterior. La ambigüedad, ya señalada, que hizo posible el acuerdo constitucional, dio lugar a dos leyes ideológicamente diferentes: la LOECE y la LODE, debida la primera a los gobiernos conservadores de la UCD, y la segunda, como se ha dicho, a la política socialista. Esta situación extraña –que dos leyes tan distintas en su procedencia ideológica sean en sus fundamentos igualmente constitucionales, lo que equivale a constitucionalizar dos ideologías contradictorias entre sí– es, para unos, fruto de lo desafortunado del consenso constitucional, mientras que para otros es precisamente ahí donde reside su acierto, al permitir que opciones dispares en el Gobierno puedan desarrollar políticas educativas también distintas.

### *12.2.1. La difícil gestación de la ley*

La izquierda interpretó la LOECE como un ataque al pacto escolar porque en ella prevalecían los derechos del titular del centro por encima de los derechos de la comunidad educativa, atentando incluso contra éstos, como sucedía con la libertad de expresión del profesor, que quedaba supeditada al ideario, porque soslayaba aspectos relativos a la ayuda de los poderes públicos a los centros privados y a la programación general de la enseñanza y porque desarrolló muy restrictivamente la participación de padres, profesores y alumnos en la gestión y control de los centros sostenidos con fondos públicos. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en su sentencia del 13 febrero de 1981, y así lo recoge el preámbulo de la LODE, que, tras recordar los términos del marco de compromiso y concordia del pacto escolar, señala el desarrollo parcial y poco

fiel de la LOECE al espíritu constitucional. Naturalmente, la propia LODE se presenta como una nueva ley capaz de desarrollar armónicamente aquellos principios ofreciéndose "como fiel prolongación de la letra y el espíritu del acuerdo alcanzado en la redacción de la Constitución"; lo cual, sin embargo, no fue óbice para que, a su vez, fuera criticada por entender que supeditaba los derechos del titular a los del resto de la comunidad escolar y por consentir que la participación de ésta interfiriera en la libertad de creación de centros. De hecho, nada más filtrarse el anteproyecto de la ley en el periódico *La Vanguardia* el 9 de junio de 1983, casi un año antes de que fuese aprobado por las Cortes Generales, es rechazada por algunos grupos políticos, como el Partido Demócrata Popular, por entender que la LODE es contraria al pacto constitucional, porque prima el derecho a la educación sobre la libertad de enseñanza, lo que no la convierte en una ley de todos, sino del Partido Socialista, que, según el PDP, trataba con ella de "imponer el ideal de la escuela única, pública, laica y autogestionaria" (PDP, 1983: 5). El camino para el desencuentro estaba abierto. Pero, antes de referirlo, conviene realizar un acercamiento a las motivaciones de la LODE y a sus aspectos y características centrales, para cuya elaboración el legislador partió con la indudable ventaja de contar con el precedente que suponía la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LOECE advirtiéndole sobre la inconveniencia de reproducir preceptos susceptibles de inconstitucionalidad, sobre todo en aquellos aspectos en que se fundamentó el recurso de inconstitucionalidad presentado por Tomás de la Quadra Salcedo, actuando como comisionado de sesenta y cuatro senadores socialistas contra la LOECE: libertad de enseñanza, libertad de creación de centros, libertad de cátedra y el derecho a la participación.

En consonancia con la crítica que la propia LODE hace de su predecesora, a la que deroga, y de acuerdo a la sentencia aludida, los campos a los que quiere prestar especial atención abarcan una triple preocupación:

1. La que concierne a los *derechos y libertades*, cuyo desarrollo considera prioritario especialmente teniendo en cuenta la lectura conservadora que la LOECE había hecho de los principios consagrados en el artículo 27; así, entre sus finalidades está la de cohonstar igualdad y libertad y ser "una norma de convivencia basada en los principios de libertad, tolerancia y pluralismo". El derecho al desarrollo individual, la demanda de educación generada por las necesidades económicas y las transformaciones sociales, empujaban al legislador en la dirección de configurar la educación como un derecho básico y que los poderes públicos la asumieran como un servicio público prioritario. El mismo título de la ley –del *Derecho* a la Educación– es suficientemente explicativo de sus pretensiones, como también lo era de las suyas el título de la ley de *Centros*.
2. La *participación de la comunidad escolar*, armonizando los derechos del titular, los de la comunidad educativa y las libertades individuales. La LODE, consciente de este triple haz de derechos –individuales, del titular y de la

comunidad escolar– pretende salvaguardarlos desarrollando el principio de la participación.

3. *La regulación de los centros escolares y el sostenimiento de los concertados.* No sólo es una ley que parte de la aceptación de la realidad escolar informada por el carácter dual o mixto del sistema educativo, dotado de una doble red – pública y privada– heredada de la historia, sino que regula la financiación pública de los centros privados. Se ha dicho incluso que el sentido real de la ley es regular la financiación de la enseñanza privada; aunque su alcance es mucho mayor, sin embargo, sí es el primer texto legal que trata el espinoso y difícil tema de la financiación pública a los centros privados.

Se percibe un esfuerzo en la intención de la ley por armonizar los principios constitucionales que garanticen al mismo tiempo la igualdad, muy asociada con el concepto de derechos presente en la LODE, y la pluralidad, unida a la idea de libertad que se contempla y que es tratada en un sentido extenso: como libertad de crear centros y de dotarlos de un proyecto educativo propio, como libertad de los padres a elegir centro docente y formación religiosa y moral para sus hijos, y como libertad de cátedra para los profesores y de conciencia para los alumnos.

Junto a estos rasgos básicos, de la LODE cabe decir también con Gairín Sallán, Antúnez Marcos y Pérez Guede (1987: 426-430) que rectifica viejos abandonos de nuestra historia, como la indiferencia hacia las desigualdades educativas, las carencias democráticas en las instituciones escolares y la ausencia del intervencionismo estatal; que no ha supuesto nuevas competencias para los centros, sino "un nuevo reparto del poder"; que es una ley que afecta más a la enseñanza privada que a la pública y que tiene un planteamiento participativo "más populista, más intervencionista" en relación a la LOECE, de la que, sin embargo, mantiene el principio descentralizador de la Constitución en lo que respecta a las competencias educativas de la Administración del Estado y autonómica, que en ambas leyes aparece reflejado en la disposición adicional primera, aunque la LODE, como se dijo en el capítulo dedicado a la Constitución, añade la programación general de la enseñanza como una competencia compartida por estas dos Administraciones Públicas.

Pero, como se ha anotado, la LODE fue en su gestación –aunque no en su aplicación como se explicará luego– una ley polémica. Desde la mencionada filtración del anteproyecto a *La Vanguardia* un año antes de su aprobación, se puso en marcha un intenso debate social y político que conoció sus momentos de mayor intensidad durante su largo trámite parlamentario desde octubre de 1983 a marzo de 1984, en el que se vieron las casi cerca de cinco mil enmiendas que se presentaron a la ley, todo un síntoma de la división ideológica en la que se produce el debate. La negociación que tiene lugar entre esas fechas se vio presionada por multitudinarias manifestaciones públicas de las que se hizo eco incluso la prensa internacional. El 15 de marzo de 1984 las Cortes Generales aprueban la ley, que no puede entrar en vigor al ser recurrida por el diputado José María Ruiz Gallardón, comisionado de cincuenta y tres diputados del Congreso,

quien interpone recurso previo de inconstitucionalidad –figura jurídica hoy inexistente– contra el texto definitivo del proyecto de ley. Un breve repaso a los motivos en los que se basa el recurso puede proporcionar al lector las claves de la polémica:

1. Los criterios para la admisión de alumnos no respetan adecuadamente la libertad de los padres a elegir centro (arts. 20.2 y 53).

El Tribunal Constitucional –en adelante TC– en su sentencia del 27 de junio de 1985 entiende que no es inconstitucional la regulación de la admisión de alumnos a los centros sostenidos con fondos públicos siempre que la demanda de plazas supere a las existentes (fundamento jurídico n.º 5).

2. No se respeta el derecho del titular del centro a establecer un ideario propio (art. 22 y disposición transitoria 4.<sup>a</sup>).

El TC entiende que el ideario del centro no prevalece sobre otros derechos de la comunidad educativa que deben ser respetados, del mismo modo que los derechos de ésta tienen también limitaciones en el ideario porque, en caso contrario, no tendría sentido que éste existiera. Ningún derecho puede ser absoluto para hacer posible la existencia de otros derechos (fundamento jurídico 9.º). Pero no es admisible la injerencia administrativa en su pretensión de aprobar previamente el ideario del centro, pues es éste un derecho derivado de la libertad de crear centros. Declara, por tanto, no constitucionales los preceptos 22.2 y la disposición transitoria 4.<sup>a</sup>, que alude al mismo tema, que son retirados de la ley.

3. La financiación no contempla los centros que imparten niveles no obligatorios, estableciéndose, además, condiciones económicas y financieras que limitan el acceso a las ayudas públicas (arts. 41.1, 49.3 y 51.2).

El TC no da la razón al recurrente porque estima que, aunque la ayuda a los centros privados en más retórica, sin embargo, no es una obligación absoluta, debiendo contarse con las limitaciones de los recursos económicos disponibles. Por otra parte, el régimen de conciertos es voluntario, lo que supone aceptar un régimen de contraprestaciones mutuas (fundamentos 11 a 13).

4. En varios de sus preceptos el proyecto no respeta la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas (art. 47.2 y disposiciones transitorias 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup>.2).

Cree el TC que la obligación del Estado de regular las normas básicas es constitucional, mientras que, si pretendiera extender esta regulación a aspectos no básicos sí podría plantear conflictos de competencias con las comunidades autónomas, lo que no es el caso en los preceptos recurridos (fundamento 16).

5. No se contempla el derecho de los titulares a ejercer una eficaz dirección de los centros, al hacer competente al Consejo Escolar en el nombramiento del director del centro, en la selección del profesorado, etc. (arts. 57, 59, 60,

adicional 3.<sup>a</sup> y transitoria 3.<sup>a</sup>.2).

La dirección de un centro escolar –dice el TC– no puede ser un derecho absoluto, teniendo un límite en las competencias que recaen en los Consejos Escolares, un derecho este acorde con la Constitución (fundamentos 19 a 28).

6. Atenta contra la libertad de enseñanza reconocida en la Constitución en relación a la libertad de creación de centros y a las exigencias del régimen de conciertos (arts. 21.2, 48.3 y adicionales 3.<sup>a</sup> y 4.<sup>a</sup>).

Entiende el TC que el acceso a la titularidad de los centros y las limitaciones que plantea son acordes a la Constitución. Lo mismo que la preferencia para el régimen de conciertos que contempla la LODE, que no se funda en la desigualdad de requisitos para el concierto sino en que tiene como fin prioridades especiales o razones de experimentación pedagógica (fundamentos 29 a 32).

De la Sentencia del TC –que sólo anula dos de los veintiséis preceptos recurridos– destaca M. de Puelles (1989: 68) "la doctrina de la equivalencia de los derechos y libertades fundamentales, es decir, ninguno de ellos puede aspirar de modo absoluto a tener un carácter prevalente sobre los demás: el derecho a un ideario educativo tiene que convivir con los derechos de la comunidad educativa, de tal modo que en caso de colisión será la decisión judicial la que señale cuáles de los derechos tienen un carácter limitativo respecto de los demás".

La LODE, tras haberse pronunciado sobre ella el TC el 27 de junio, es por fin publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 4 de julio de 1985, a los dos años de haberse dado a conocer en la prensa el anteproyecto.

Los dos años de conflictividad social, política y judicial que padece la ley permite hablar de una gestación difícil que no auguraba los trece años que lleva ya de pervivencia a pesar de los cambios de Gobierno y de la alternancia política habida. Es cierto que algunos de sus aspectos han sido modificados por la LOPEG, del 20 de noviembre de 1995, pero, en sus aspectos esenciales, la LODE está aún en vigor. Lo que también sorprende es que quienes desempeñaron un duro papel de oposición a la ley en las negociaciones y quienes desearon una ley mejor no se hayan planteado su revisión. José Torreblanca (1998) –que participó en el proceso de elaboración de la ley– ve en este silencio sobre la LODE el síntoma de que es una ley aceptada por la mayoría, cuya aplicación no ha sido conflictiva y que está construida sobre principios básicos que presidieron su proceso de redacción negociada, que difícilmente podrán ser desmontados a corto o medio plazo. Tan es así que, para Torreblanca, la LODE es el segundo pilar básico, junto al artículo 27 de la Constitución, sobre el que se erige el pacto escolar, fundamentado en tres principios indiscutidos que orientaron la redacción de la ley:

- a) El modelo de participación "intensa de la comunidad".
- b) Un modelo de centros privados que se autofinancian y que sólo están sujetos a

- la normativa académica fijada por los poderes públicos.
- c) Un modelo de financiación pública de los centros privados articulado en un sistema de conciertos mediante el cual la percepción de fondos públicos se condiciona a determinadas contraprestaciones, como impartir enseñanza gratuita, la integración de la red privada en la pública a efectos de programación para satisfacer necesidades de escolarización, la participación menos intensa de la comunidad escolar en los centros privados, la sujeción a las normas dictadas sobre admisión de alumnos y un régimen de protección del profesorado respecto al despido y la percepción de haberes, que se satisface mediante el "pago delegado", es decir, el centro retribuye al profesor por mediación de la Administración.

El porqué una ley tan conflictiva es asumida y considerada como pilar básico del pacto escolar se explica, en opinión de Torreblanca (1998: 225-226), por su vocación de supervivencia, de respeto hacia el equilibrio mantenido en el artículo 27, por la negociación comprensiva que se estableció en su redacción, de modo que "ya en su primer borrador conocido por los sectores afectados se reflejaba la voluntad por parte del entonces Ministerio de Educación y Ciencia de conseguir el difícil equilibrio entre una lectura del Artículo 27 de la C. E. fiel a lo que podríamos llamar ortodoxia socialista en materia educativa y la convicción de que se podía ofrecer un pacto a la enseñanza privada que no suscitase en el futuro un revanchismo similar al que en su momento había provocado la LOECE [...] La LODE se planteó desde los borradores iniciales como una ley que debía sobrevivir al gobierno socialista".

### 12.2.2. Contenido básico de la LODE

Como es sabido, la LODE desarrolla todos los principios del artículo 27 de la Constitución a excepción del referido a la autonomía de la universidad (27.10), que ya lo hizo la LRU, de 1983. Así, la ley reguladora del Derecho a la Educación, que desea garantizar el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, fomentar la participación social en el funcionamiento del centro escolar y racionalizar la oferta de puestos escolares, *reconoce una serie de derechos y libertades* que en este capítulo sólo se enuncian (Cuadro 12.1):

La LODE *clasifica los centros docentes* en función de quién sea su titular, su origen y la procedencia de los recursos económicos necesarios para sostenerse. Distingue, pues, tres tipos de centros: los privados, que se sostienen exclusivamente con recursos propios y siguen las reglas del mercado, y los centros financiados con fondos públicos; éstos, a su vez, pueden ser de titularidad pública y privada, pero éstos últimos sujetos al régimen de conciertos del que ya se ha hablado.

La LODE, asimismo, por mandato constitucional, *contempla la ayuda a la financiación de los centros privados* que cumplen los requisitos establecidos por la ley.

Para ello, establece el régimen de conciertos o convenios educativos, que considera la financiación con fondos públicos de los centros privados que cumplan las condiciones aludidas más arriba, con el fin de hacer realidad el derecho a la gratuidad en la educación básica y hacer posible la elección de centro docente. Para algunos es ésta la particularidad más importante de la LODE, aunque ya se ha dicho antes que no es la única notoria. El total de centros concertados supone alrededor de las tres cuartas partes de la enseñanza privada y la suma de los centros públicos y concertados, es decir, el conjunto de los centros sostenidos con fondos públicos, supone el 90% del total de los centros educativos.

En último lugar, pero quizás sea una de sus aportaciones más significativas, la LODE *regula la participación social en la enseñanza* contemplando distintos niveles:

- En el ámbito del Estado, los órganos de participación son la Conferencia de Consejeros Titulares de Educación de las Comunidades Autónomas y el Consejo Escolar del Estado; éste, de carácter consultivo en todo aquello que tenga que ver con la programación general de la enseñanza y con los proyectos de ley o reglamentos que hayan de ser propuestos o dictados por el Gobierno.
- En el ámbito autonómico y local, se contemplan los Consejos Escolares Territoriales y Municipales.
- En el nivel de centro educativo se reglamentan los Consejos Escolares de Centro (véase la [figura 12.1](#)).

**Cuadro 12.1.** *Derechos y libertades reconocidos por la LODE.*

<i>Titulares de los derechos y libertades</i>	<i>Contenidos de los derechos y libertades</i>
<i>Generales a todos los españoles</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a una educación básica de calidad que permita el desarrollo de la personalidad y la realización de una actividad útil para la sociedad.</li> <li>- Derecho a acceder a los niveles superiores de la educación sin discriminación.</li> <li>- Libertad de conciencia y derecho a la no discriminación.</li> <li>- Derecho a la creación y dirección de centros docentes de acuerdo a la Constitución y las leyes.</li> </ul>
<i>Comunes a los miembros de la Comunidad escolar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho de reunión, de asociación y de participación.</li> </ul>
<i>Propios de los alumnos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a recibir una educación que asegure el pleno desarrollo de su personalidad.</li> <li>- Derecho a una valoración objetiva de su rendimiento escolar.</li> <li>- Respeto a sus convicciones, integridad y dignidad personal.</li> <li>- Derecho de asociación.</li> <li>- Derecho a participar en el funcionamiento de la vida del centro.</li> <li>- Derecho a recibir orientación escolar y profesional y ayudas para suplir carencias familiares, económicas, sociales y culturales.</li> <li>- Derecho a la protección social en caso de infortunio familiar o accidente.</li> </ul>
<i>Particulares de los padres</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a que sus hijos reciban una educación acorde a los fines establecidos en la Constitución y en la LODE.</li> <li>- Derecho a elegir centro docente distinto de los creados por los poderes públicos.</li> <li>- Derecho a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral conforme a sus convicciones.</li> </ul>
<i>Específicos de los profesores</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libertad de cátedra.</li> </ul>
<i>Privativos de los titulares de los centros concertados</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a establecer el carácter propio de los centros, a intervenir en el nombramiento y cese del director, a participar en la selección y contratación del profesorado y de personal del centro y a formar parte de la Comisión de Contratación.</li> </ul>

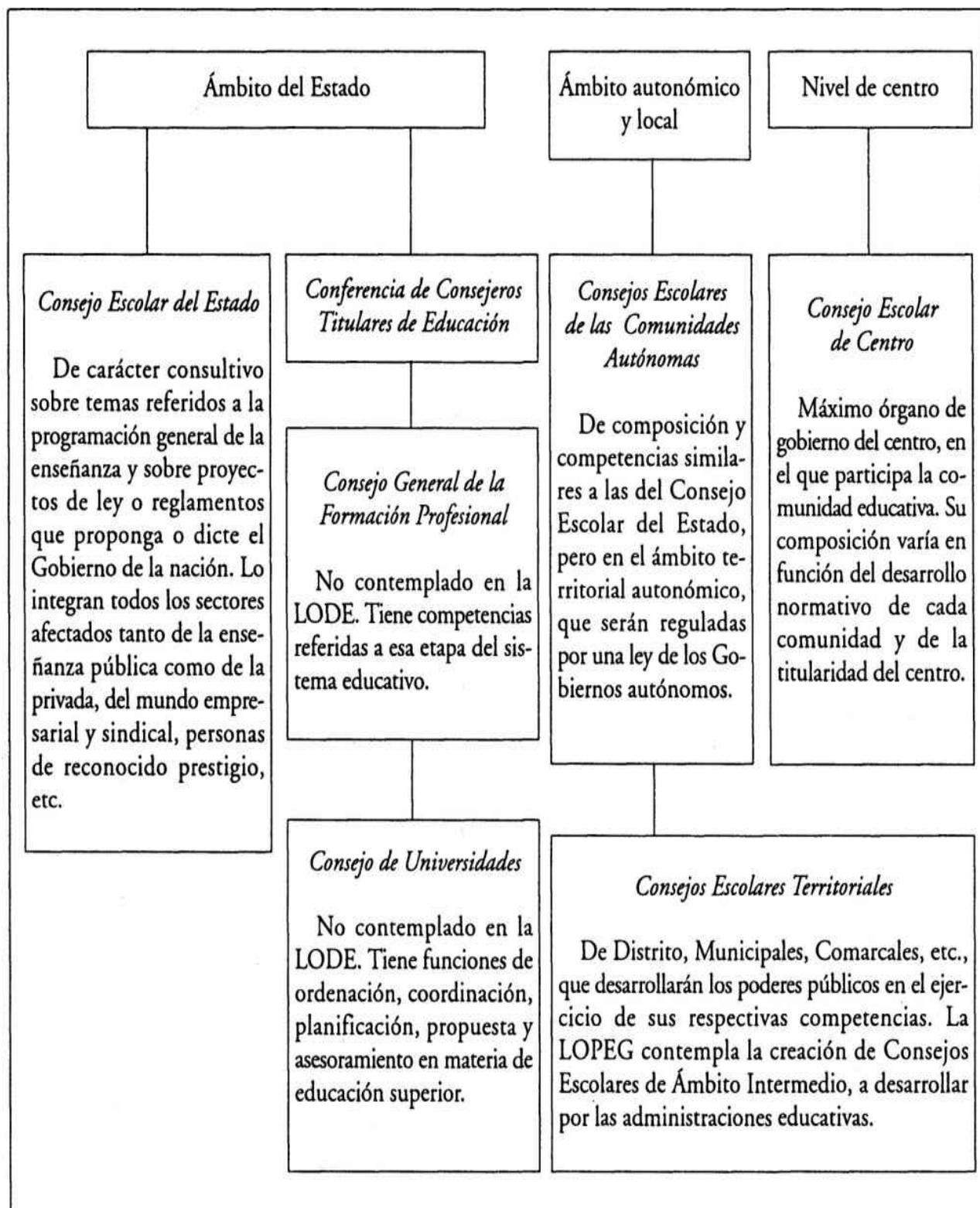


Figura 12.1. Órganos colegiados de participación en los distintos niveles de la administración educativa

Dado que la LOPEG ha derogado todo el título 3.º de la LODE (arts. 36 al 46), referido a los órganos de gobierno de los centros públicos, y modificado la redacción de

otros artículos concernientes a los órganos de gobierno de los centros concertados, se deja para la segunda parte de este capítulo la descripción de los órganos de gobierno, su composición y competencias. No obstante, es conveniente resaltar ahora la concepción que de la participación se tiene en la propia ley, algo sobre lo que cabe llamar la atención del lector porque encontrará al respecto un cambio sustancial en la LOPEG. En el preámbulo de la LODE, la participación en la actividad escolar es entendida no sólo como un medio de control y gestión de los fondos públicos, sino también como un "mecanismo idóneo para atender adecuadamente los derechos y libertades de los padres, los profesores y, en definitiva, de los alumnos, respetando siempre los derechos del titular. *La participación amplia, además, la libertad de enseñanza, al prolongar el acto de elegir centro en el proceso activo de dar vida a un auténtico proyecto educativo y asegurar su permanencia*". El texto subrayado –que es del autor– apercibe lo dicho en el [capítulo 6](#), donde se habla de participación mínima o "clientelar" y de participación intensiva o "integral". El lector recordará que allí se incluía dentro del concepto de participación intensiva la posibilidad de los padres de intervenir junto con otros en la configuración de su ideal de centro educativo, es decir, su implicación en la conformación del proyecto educativo mejor para su hijo y para los hijos de los demás; sin embargo, en el concepto de participación mínima, los padres, como clientes, se limitaban a consumir un "producto" preespecificado, es decir, un proyecto educativo no elaborado por ellos, sino que sólo se les ofrece para ser elegido o desechado con arreglo a los mecanismos del mercado. Pues bien, el concepto de participación de la LODE es intensivo, no clientelar, sino integral, en la medida en que "prolonga el acto de elegir centro en el proceso activo de dar vida a un auténtico proyecto educativo"; participar es, primero, elegir, pero después, es implicarse en el diseño y elaboración del proyecto educativo mejor posible. El mismo preámbulo de la ley interpreta la opción por la participación que prevé la Constitución con arreglo al concepto de participación integral que se describía en el capítulo 6; así lo parece cuando dice que la participación es "una opción por un sistema educativo moderno, en el que *una comunidad escolar activa y responsable es coprotagonista de su propia acción educativa*". (El subrayado es también del autor.) La misma renuncia expresa del legislador a primar la intervención estatal incentivando, por el contrario, la intervención social de padres, profesores y alumnos en el control social y la transparencia de la gestión del gasto público y la calidad educativa, no hace más que abundar en lo que se argumenta.

A modo de resumen de lo que dicho hasta aquí, examine el lector la [figura 12.2](#).

### *12.2.3. Libertad de elección de centro escolar*

Pero, manteniendo la coherencia con lo dicho líneas más arriba, así como en el [apartado 6.3](#), la participación implica la elección como primer paso para poder tomar parte en la creación del proyecto educativo del centro escolar. Conviene, pues, detenerse ahora en la libertad de elegir centro, pero trascendiendo el desarrollo contenido en la

LODE para poder compararlo con las nuevas lecturas que recientemente se han hecho de este derecho, concretamente desde el nuevo Gobierno del Partido Popular. Naturalmente, la normativa contemplada en estas páginas sólo puede ser la emanada del Ministerio, y esto por dos razones: por la imposibilidad de recoger en este espacio la legislación al respecto de todas las comunidades autónomas a las que corresponde regular los criterios de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos, y por la influencia que las directrices del Ministerio de Educación ejercen en otras administraciones periféricas, sobre todo en aquellas que comparten el mismo talante ideológico.

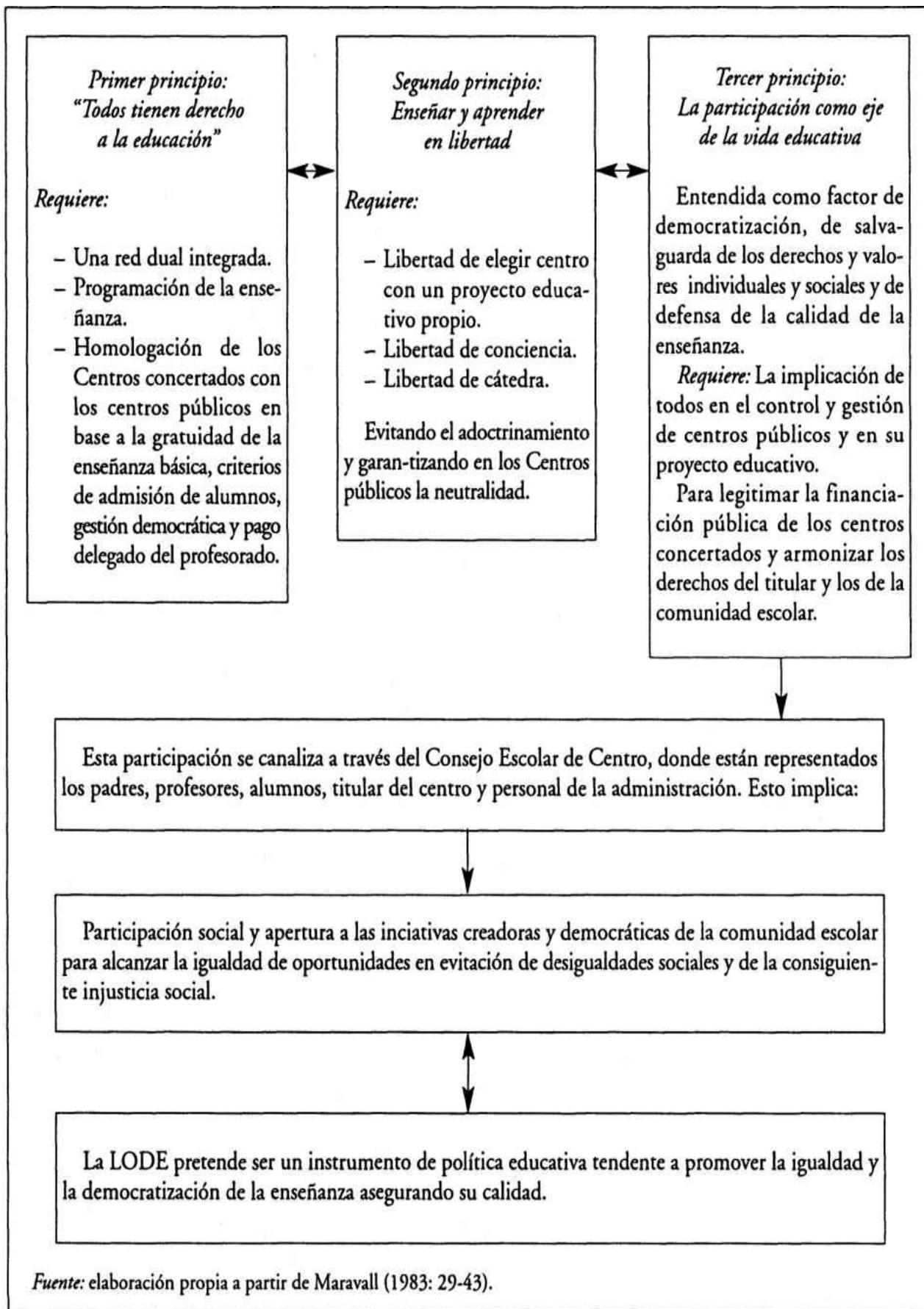


Figura 12.2. Los principios básicos de la LODE.

Como se dijo en el capítulo dedicado a la Constitución, ésta no contempla explícitamente la libertad de elección de los padres en educación, sino que lo hace de manera indirecta remitiendo a los pactos y tratados internacionales. Será el artículo 4 de la LODE el que contemple la posibilidad de elección junto con la formación religiosa y moral acorde con las convicciones paternas. Pero el artículo 20.2, referido a los centros públicos, y el 53, a los concertados, parecen limitar este derecho de elección al priorizar, "cuando no haya plazas suficientes", las solicitudes que reúnan determinados criterios, entre ellos la renta anual de la unidad familiar, la proximidad del domicilio familiar y la existencia de hermanos en el centro en el que se solicita un puesto escolar, una normativa que trata de objetivar la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, que, en ningún caso, puede obedecer a razones ideológicas, religiosas, morales, sociales o de raza. Ya se ha aludido a la legalidad constitucional que ampara estas exigencias. No obstante, sectores próximos a la patronal entendían que con aquellas exigencias de criterio, en la práctica, y a pesar del condicionante "cuando no existan plazas suficientes", se conculcaba el derecho de los padres a elegir centro educativo. De hecho, estudios sobre la LODE han mostrado dos posibilidades en la normativa contenida en esta ley sobre las condiciones que impone para optar a una plaza escolar en centros públicos y privados concertados (Gairín Sallán, Antúnez Marcos y Pérez Guede, 1987: 430): por una parte, "puede potenciar procesos de marginación al evitar de hecho el acceso a otros medios educativos ajenos a los ubicados en el propio contexto. Por otra parte, la utilización como criterio preferente de admisión en centros públicos y concertados del nivel socioeconómico de la unidad familiar conecta con el carácter compensatorio que debe buscar el proceso educativo, pues se trata de lograr derechos iguales para todos y no de lograr que todos los ciudadanos sean iguales". Una vez más es la dicotomía entre igualdad y libertad la que está presente en la polémica de la libre elección de centro educativo. Tal vez consciente de esto, al poco tiempo de que el Tribunal Constitucional diera luz verde a la LODE, se aprueban dos importantes reglamentos: el de Concursos educativos y el de los Órganos de Gobierno de los Centros educativos, y dos trascendentales decretos: el que regula el Consejo Escolar del Estado y el que ahora aquí interesa, el que norma los criterios de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos.

En efecto, el real decreto del 18 de diciembre de 1985 recoge lo preceptuado en la LODE sobre criterios de admisión de alumnos que se aplicarán, recuerda el decreto, "sólo para el supuesto de que no haya en los centros plazas suficientes para atender todas las solicitudes de ingreso", con el fin de "impedir de este modo una selección arbitraria por parte de los centros sostenidos con fondos públicos"; así, la renta anual de la unidad familiar, la proximidad del domicilio y la existencia de hermanos matriculados en el centro son los criterios prioritarios sobre los que se debe basar la admisión en un centro público o privado concertado. Al aprobarse en 1990 la ley de Ordenación General del Sistema

Educativo, este decreto es derogado y substituido por otro de fecha 12 de marzo de 1993 que introduce modificaciones al anterior potenciando, entre otras medidas, la proximidad al domicilio entendiendo que ya había suficientes centros escolares para atender la demanda. Permitía, además: *a)* que los centros de enseñanza primaria pudieran adscribirse a institutos de secundaria de acuerdo con la planificación; también podrían adscribirse, a instancias del titular, centros de primaria a otros de secundaria priorizando a los que estén en el mismo recinto o sean de la misma propiedad; *b)* modificar la puntuación de los criterios prioritarios reduciendo los correspondientes a la renta anual y aumentando considerablemente los de proximidad al domicilio y a la existencia de hermanos; *c)* hacer desaparecer los criterios complementarios –incluido el de otras circunstancias libremente apreciadas por el centro– excepto la puntuación concedida por minusvalías. Pero, ya con la nueva Administración del Partido Popular, un conflictivo real decreto del 14 de marzo de 1997 que regula el régimen de elección de centro educativo, introduce elementos de fuerte controversia en sus fines, instrumentación y en la prospectiva de sus resultados. En sus fines porque el decreto de 1997 asegura que se promulga para "evitar que las exigencias de planificación terminen constriñendo la referida libertad [de los padres a elegir centro docente] hasta el punto de hacerla inefectiva", razón por la que establece una nueva ordenación para la admisión de alumnos que luego se describirá. Con esta finalidad, el decreto en cuestión sugiere que la LODE se ha centrado más en desarrollar el derecho a la educación que la libertad de enseñanza por medio de la planificación y relegando la libertad de elección, cuando los redactores de la LODE entendían que era precisamente la planificación y la programación general de la enseñanza un medio no sólo para hacer posible el derecho a la educación, sino también para posibilitar la libre elección, pues, como se dice en su preámbulo, "tal libertad no existe si no está asegurado aquel derecho para todos". Se evidencian, así, una vez más, las distintas lecturas que se pueden hacer de los contenidos de la LODE y de la Constitución. En cuanto a los instrumentos o procedimientos, el referido decreto modifica los precedentes de modo sustancial desde el momento en que: 1. amplía las zonas de influencia de los centros, es decir, puede optar más gente a un mismo centro, hasta el extremo de que en algunas ciudades se ha implantado la "zona única"; 2. flexibiliza las zonas de influencia de los centros, incrementando la puntuación de quienes residan en zonas limítrofes al centro solicitado; 3. se posibilita la adscripción múltiple de un centro de primaria a varios centros de secundaria; 4. se aminora la importancia de la proximidad del domicilio familiar al centro solicitado, aumentando la puntuación otorgada en función de los hermanos que estudien en ese centro; 5. se hace equivalente en puntuación el domicilio de residencia familiar y el laboral; 6. se modifican los criterios de desempate introduciendo la renta per capita de la unidad familiar, y el criterio de los hermanos matriculados en el centro ocupa el lugar que antes tenía la proximidad del domicilio; 7. retoma los criterios complementarios que el decreto de 1993 había abandonado y que pueden resultar decisivos en la selección (familia numerosa, circunstancias libremente apreciadas por el centro...). Véase el [cuadro 12.2](#), donde se reflejan los criterios exigidos por los tres decretos de referencia.

Se ha dicho que el sistema de elección de centro educativo que establece el decreto de 1997 es, en realidad, un sistema de libertad de petición, porque la libertad de elección no la tienen los padres sino los centros que son los que en verdad seleccionan a los alumnos. En efecto, con el decreto de 1997, más que la libertad de elegir centro, lo que se garantiza es la posibilidad de que el centro tenga la libertad para seleccionar a los alumnos. La eliminación del carácter decisorio que tenía en el anterior sistema la proximidad del domicilio familiar al centro escolar y la ampliación en el actual de las zonas de influencia y de proximidad posibilitan esa selección del alumnado. Así parece ser si se consideran los siguientes aspectos: si con el anterior sistema, con una mayor reducción de la zona de influencia, se producían numerosos empates entre los aspirantes, lo lógico es que, al incrementar las zonas de influencia del centro y al perder valor la proximidad a él, sean mayores las peticiones sobre los mismos centros produciéndose un mayor número de empates; y aquí es donde juega su papel el punto concedido a la discreción del centro, que puede provocar el desempate en función de "circunstancias libremente apreciadas" (algunas de las cuales fueron señaladas por el Ministerio en un escrito enviado el día 4 de marzo de 1998 a los directores provinciales de Educación del llamado "territorio MEC", es decir, del administrado por el Ministerio de Educación y Cultura; en el escrito se señalan algunos criterios por los cuales el centro puede otorgar el punto discrecional: haber estudiado en el centro, aunque sea en niveles no concertados, el haber solicitado el centro como primera opción, residir en una zona próxima al centro y distinta de la de influencia y las limítrofes, y el hecho insólito de tener buenas calificaciones, lo que contravendría el art. 4 del decreto sobre elección de centro de 1997, que recoge la prohibición de no condicionar la admisión de los alumnos al resultado de pruebas o exámenes). Estas exigencias se compadecen mal con el argumento contrario a la "zonificación" o lugar de residencia que critica un alto cargo de la Administración educativa popular, quien advirtió, antes de llegar el Partido Popular al poder, que la asignación de alumnos a los centros en función de su lugar de residencia "no sólo restringe ampliamente la libertad de elección, sino que, en contra de las primeras apariencias, tampoco asegura la equidad, entre otros motivos porque diferencias de acceso a una educación de calidad se producen a través, precisamente, del factor lugar de residencia; como es sabido, es en los buenos barrios donde suelen florecer excelentes escuelas tanto privadas como públicas" (López Rupérez, 1995a: 32); este razonamiento, perfectamente inteligible en la asepsia de la teoría, choca con la práctica desde el momento en que se dan a los centros instrumentos decisivos para seleccionar a su alumnado yendo incluso más lejos, a la posibilidad de cooptar entre aquellos alumnos que, alejados del centro en razón del domicilio familiar, puedan elegirlo, bien por la ampliación de las zonas de influencia, bien por la equiparación del domicilio familiar y del laboral.

**Cuadro 12.2.** *Baremos de admisión de alumnos según decretos*

<i>Criterios prioritarios</i>	<i>Decreto 1997 Infantil y obligatoria</i>	<i>Decreto 1997 Secundaria no obligatoria</i>	<i>Decreto 1993</i>	<i>Decreto 1985</i>
<i>Renta familiar referida al salario medio interprofesional</i>				
Inferior al SMI	2	2	2	4
Igual al SMI	2	2	2	3
De una a dos veces el SMI	1	1	1	3
Más del doble del SMI	0	0	0	2
Más del cuádruple	0	0	0	1
<i>Proximidad del domicilio</i>				
Zona de influencia	4	3	5	4
Zona limítrofe	2	2	2	3
Otras zonas	0	0	0	2
<i>Existencia de otros hermanos en el centro de elección</i>				
Primer hermano	4	3	3	2
Otros hermanos (cada uno)	3	1	1	1-0,5
<i>Criterios complementarios</i>				
Libremente apreciados por el centro	1	1	-	1

366/1997, 377/1993 2375/1985.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los referidos decretos.

La nueva regulación de la libertad de elección introduce para algunos el darwinismo social en la escuela y el consiguiente atentando al derecho a la educación y a la igualdad oportunidades; para otros, en cambio, el decreto desarrolla un aspecto de la libertad de enseñanza constitucional que la LODE pasó por alto potenciando, aunque tímidamente aún, la libertad de elección de centros. Y es que la libre elección de centro es, sin duda,

un lugar de colisiones ideológicas donde pugnan distintas concepciones de la educación, una insistente en la igualdad o en el derecho a la educación y otra que lo hace más en la libertad; de este modo, se puede decir que el decreto de 1997 pretende poner en práctica el derecho a la educación y la libertad de enseñanza primando más a ésta, mientras que los decretos de 1985 y de 1993 pretenden dar mayor prevalencia a la equidad. Se ha dicho incluso que el decreto de 1997 rompe con una de las claves del pacto escolar establecido en la LODE porque, en la ejecución del derecho a la educación y de la libertad de enseñanza, prima más a ésta última propiciando legalmente la creación de dos redes escolares, una de "primera velocidad" y otra de segunda. Parece que los dos términos del binomio "libertad/igualdad" tienen difícil armonización.

A pesar de las apreciaciones antedichas, el decreto de 1997, en vez de actuar sobre la oferta posibilitando para todos los centros recursos humanos y materiales de calidad, opta por hacerlo sobre la demanda fomentando la competitividad al facilitar que centros con mayor petición de plazas –a veces por factores ajenos a la calidad de los mismos– elijan a sus alumnos. La igualdad de oportunidades puede sufrir así una importante quiebra y, con ello, también la cohesión social. Es posible que, incluso más que antes, la escuela deje de contribuir a la aspiración de lograr una sociedad más solidaria, con igualdad de oportunidades para todos, corriendo el riesgo de ponerse todavía más, y con el amparo de la norma legal, al servicio de la reproducción social. Será necesario también preguntarse qué centros educativos recogerán a los alumnos no seleccionados por la enseñanza privada; naturalmente, los públicos; lo cual está bien, pero no lo está tanto que se les mida con los mismos parámetros que a los privados.

### **12.3. La LOPEG, ¿una ley para la democracia?**

El interés de la ley orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docente (ley 9/ 1995, del 20 de noviembre, en adelante LOPEG) procede de una doble consideración: por una parte, porque, como ley orgánica, desarrolla principios fundamentales contemplados en la Constitución al tiempo que modifica algunos aspectos básicos recogidos en la LODE y, por otra parte, porque está llamada a afectar al funcionamiento y práctica escolar diaria de los centros docentes.

#### *12.3.1. Una ley sin polémica ni consenso*

La LOPEG no tuvo una gestación ni tan compleja ni tan polémica como la LODE. Es más, se puede decir, de entrada, que llama la atención la relativa pasividad con que la comunidad escolar asistió a su aparición en el *Boletín Oficial del Estado*. Bien es verdad que, comparada con la LODE, es una ley "menor", manteniendo los principios esenciales de aquélla, es decir, lo que supuso de conflictivo porque afectaba a la naturaleza misma del pacto escolar, limitándose –a los diez años de la aprobación de la LODE– a introducir en ella algunas modificaciones para adecuarla a las nuevas exigencias sociales y jurídicas

—como se dirá a continuación—, aparte de aportar novedades de consideración en otros temas relativos a la organización docente y a la autonomía de los centros educativos. Pero también contribuyó a esta pasividad el hecho de aducir algunas innovaciones más cercanas a los planteamientos de quienes integraron la oposición a la LODE en los dos años que necesitó su paso por el Parlamento y por el Tribunal Constitucional.

La LOPEG tiene su punto de partida en la publicación en enero de 1994 del documento *Centros educativos y calidad de enseñanza. Propuestas de actuación*, también conocido como el Documento de las 77 medidas para la calidad de la enseñanza, debido al Ministerio de Gustavo Suárez Pertierra. La intención del documento era precisamente ésa, someter a debate una serie de medidas tendentes a procurar lo que más necesitaba el sistema educativo español una vez logrados los objetivos de plena escolarización hasta los 16 años y establecida la política curricular, para ser moderno y acorde con las nuevas exigencias: calidad. Este documento provoca debates a nivel intracentros y en los foros de discusión organizados al respecto. Fruto de ellos fue, también en el mes de enero de 1995, un nuevo documento que recogía los elementos principales del debate, denominado, en consecuencia, *Centros educativos y calidad de enseñanza. Síntesis del debate*. Mas, como se ha dicho, el debate no concitó una gran polémica, aunque sí la oposición de buena parte de la comunidad escolar si se ha de hacer caso de un referéndum celebrado en los centros públicos en el que se pedía un pronunciamiento favorable o no al proyecto de ley; el resultado fue una oposición mayoritaria a él, lanzando así, quizás, el mensaje de que esta ley no estaba llamada a resolver los problemas que la vida escolar tenía planteados. El rechazo procedía especialmente de la consideración de una ley escasamente discutida y de la inclusión en la misma de medidas difíciles de asumir, como el refuerzo de la función directiva, el hincapié hecho en las medidas evaluadoras de los centros, la figura de una inspección escasamente concebida como factor de ayuda y asesoramiento pedagógico, y las irrelevantes medidas adoptadas respecto a la participación de la comunidad escolar. Manuel de Puelles (1996b: 46) señala que algunos sectores dijeron que, con esta ley, se estaba frente a "una auténtica contrarreforma, ante una desviación importante de los aspectos definidos por la LODE y por la LOGSE", lo que debe ser considerado si se valora que, como recuerda Puelles, en el pleno del Consejo Escolar del Estado votaron a favor del anteproyecto la empresarial de la educación, la organización católica de padres de alumnos y la Unión de Estudiantes, mientras que lo hicieron en contra varios sindicatos y asociaciones de profesores (se abstuvieron FETE-UGT, USO y FSIE), la organización laica de padres de alumnos, la Confederación de Estudiantes y el Sindicato de Estudiantes. Sin el consenso de otras leyes, ésta fue publicada el 20 de noviembre de 1995.

### *12.3.2. Bases, motivos y principios de la LOPEG*

En su preámbulo, la LOPEG establece sus fundamentos legales y sociales. Los

primeros los sitúa en la LODE y en la LOGSE. En ésta porque, como se ordena en su título IV, faculta a los poderes públicos para atender a los factores de mejora de la calidad en la enseñanza; en la LODE porque los planteamientos participativos, de organización y funcionamiento que regula deben ser adecuados a la nueva realidad educativa dictada por la LOGSE. La justificación legal de la ley 9/1995 reside, pues, en la "profundización" que hace de la concepción participativa de la LODE y en el perfeccionamiento de la organización y funciones de los órganos de gobierno de los centros financiados con fondos públicos en ella contemplados; se fundamenta también en la voluntad "ampliamente compartida por la sociedad española" de asegurar los fines de la reforma y mejora de la calidad de la enseñanza que pretende la LOGSE.

La base social se acaba de señalar en el entrecomillado precedente, o sea, el deseo social de optimizar la educación, de lograr una enseñanza de mayor calidad. El problema radica en qué se entiende por calidad. Porque es sabido que la calidad ha sido una demanda que han hecho tanto los movimientos de renovación pedagógica, los alumnos, los profesores, como los sectores más próximos al economicismo; y así, mientras unos entenderán predominantemente por calidad un mayor protagonismo de la comunidad educativa en el quehacer diario de la institución escolar y en extender a todos el derecho a esa educación de calidad, otros pensarán en "rentabilidad" académica, en términos de eficacia, de competitividad, etc. La LOPEG, que acepta y acoge en su basamento la sanción que hace la LODE de un sistema escolar fundado en una escuela para todos y en la libertad de enseñanza en sentido amplio (libertad de creación y elección de centros, financiación...), pretende hacer posible ambos principios –igualdad y libertad– satisfaciendo las tradicionales reivindicaciones del mundo pedagógico progresista y del ámbito ideológico cercano al eficientismo escolar. En esta ley, pues, se van a encontrar intentos, por un lado, de profundizar en el concepto de participación y del derecho a la educación, y, por otro, de normativizar en la dirección de lograr una escuela más eficaz.

En consecuencia, los motivos que guían a la LOPEG están ya claros:

- a) La educación es un factor de progreso y de bienestar social, de ahí que la ley 9/1995 entienda la educación también como un derecho fundamental extensivo a todos –también a quienes tienen necesidades educativas especiales, por lo que esta ley garantiza la escolarización de estos alumnos en todos los centros sostenidos con fondos públicos–, susceptible de ser dispensado con la mayor calidad posible.
- b) En razón de esta exigencia de calidad, la LOPEG pretende desarrollar los factores esenciales de la calidad en la enseñanza que constituyen sus principios de actuación "para garantizar una enseñanza de calidad":
  1. La *formación de profesorado*, atendiendo a su perfeccionamiento, cualificación profesional y formación permanente, que deberá atender la formación específica relacionada con responsabilidades de gestión, dirección, coordinación didáctica, asesoramiento, etc.
  2. La optimización de la *gestión directiva*, para lo cual la ley pretende

legislar con el fin de que la comunidad educativa elija al director con el máximo acierto, por lo que decide intervenir previamente en la adecuación y preparación para el cargo directivo estableciendo un nuevo procedimiento para la elección del director, nuevos requisitos para ser candidato al cargo, acreditación previa para el ejercicio de la dirección y nuevas competencias.

3. La *evaluación de todo el sistema* educativo orientada a su "permanente adecuación a las demandas sociales y a las necesidades educativas".
4. La *función inspectora* sobre centros públicos y privados, servicios, programas y actividades, tendente a garantizar el cumplimiento de las leyes, la mejora del sistema educativo y la calidad de la enseñanza. Tan elevada responsabilidad requiere una nueva consideración sobre su formación y sobre el acceso al Cuerpo de Inspectores recuperando el concurso-oposición.
5. La *autonomía de los centros* tanto en su gestión administrativa como de organización escolar y pedagógica. Una autonomía que es parcial y atenta más a un concepto de descentralización enfocado al logro de la eficacia escolar mediante delegación de competencias y responsabilidades a las autoridades del centro escolar que al concepto de descentralización examinado en el [capítulo 7](#), es decir, estrechamente ligado a la participación y a la democratización en la toma de decisiones y en su ejecución.
6. La *participación de la comunidad educativa*. La ley quiere optimizar las potencialidades de la participación reforzando las funciones del Consejo Escolar, "entre las que destacan, por su trascendencia, la elección del Director, el ejercicio de una mayor autonomía de organización y gestión y la elaboración de directrices para el proyecto educativo del centro [...]".

De los anteriores principios de actuación es necesario hacer hincapié en aquellos que pueden justificar la interrogante con que se abre este apartado: ¿es la LOPEG una ley para la democracia?

### 12.3.3. ¿Una ley próxima al neoliberalismo?

Conviene decir con rotundidad que la LOPEG es una ley para la democracia, pero quizás para un tipo de democracia diferente al ideal que se tuvo presente en el proceso de elaboración de la LODE. Mientras que esta ley pretende un ideal de democracia basado en la participación intensiva y extensiva, la LOPEG parece propiciar un modelo proclive a modos participativos más débiles. Esto, naturalmente, requiere una reflexión más amplia que se hará siguiendo, en buena medida, a Antonio Viñao (1996).

Ya la LOGSE surge en un ambiente en el que los sistemas educativos europeos siguen las pautas del eficientismo, en los que se vuelve a recuperar la concepción de la educación como factor de desarrollo y de riqueza económica, pero ahora con la exigencia de sumisión a los requerimientos de la competitividad, de búsqueda de la excelencia y de la rendición de cuentas. En consecuencia, la política educativa socialista ya en 1990, y más aún, en 1995, aunque sin abandonar la cultura de la participación en la que la comunidad escolar sigue ocupando un lugar esencial, se pasa a otra cultura, la de la evaluación, asentada en objetivos de calidad, de logro de objetivos, de mecanismos de evaluación, de profesionalización de la función directiva, etc. "La LOPEG –dice Viñao (1996: 19)– no es sino el resultado de esta adecuación. Una adecuación que para unos es puro continuismo y para otros un cambio que implica la rectificación de algunos de los supuestos ideológicos que inspiraron la LODE". En el mismo sentido se pronuncia García Garrido, que fuera director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1998: 115-116), para quien la experiencia adquirida por los equipos que idearon la reforma socialista de la enseñanza les llevó a "la rectificación de determinados criterios impulsados sobre todo por la LODE y, en general, una mayor preocupación por dotar a los centros de la calidad hoy requerida; ese fue el objeto de la última de las disposiciones legales de la reforma socialista, es decir, la LOPEG de 1995".

Es el momento de retomar la LODE y resumir en esquema los órganos de gobierno que configura junto con sus competencias y composición (véase la [figura 12.3](#) y el [cuadro 12.3](#)).

Las previsiones de la LOPEG (las escasas diferencias que introduce aparecen en cursiva) son prácticamente iguales a las de la LODE, como se refleja en la [figura 12.3](#). Algo parecido sucede respecto a la composición y competencias, aunque aquí aparecen algunas peculiaridades sustanciales que en el [cuadro 12.3](#) se remarcan también en letra cursiva:

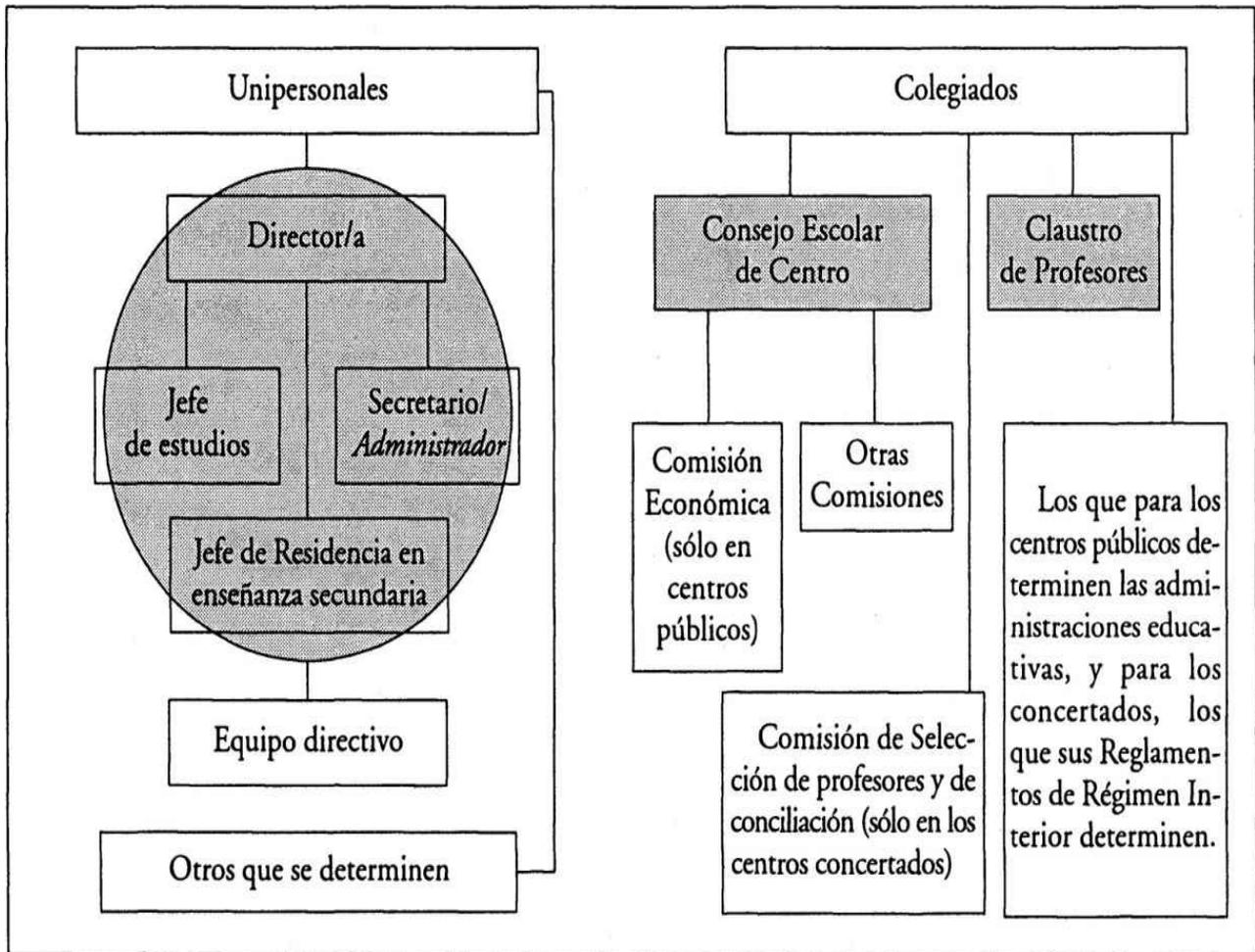


Figura 12. 3. Órganos de Gobierno en centros escolares no universitarios según la LODE y la LOPEG.

**Cuadro 12.3.** *Composición y competencias de los principales órganos colegiados recogidos en la LODE y la LOPEG.*

<i>Composición y competencias de los órganos colegiados</i>	<i>LODE</i>	<i>LOPEG</i>	<i>LODE (Centros concertados)</i>
<b>Consejo escolar de centro</b>			
<i>Composición</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Director (presidente).</li> <li>- Jefe de Estudios.</li> <li>- Concejal o representante ayuntamiento.</li> <li>- Los profesores elegidos por el Claustro en número no inferior a 1/3 del total de componentes del Consejo Escolar.</li> <li>- Padres y alumnos elegidos por y entre ellos en número no inferior a 1/3 del Consejo (los alumnos sólo tendrán representación a partir del ciclo superior de EGB).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Director (Presidente).</li> <li>- Jefe de Estudios.</li> <li>- Concejal o representante ayuntamiento.</li> <li>- Los profesores elegidos por el Claustro en número no inferior a 1/3 del total de componentes del Consejo Escolar.</li> <li>- Padres y alumnos elegidos respectivamente por y entre ellos en número no inferior a 1/3 del Consejo. <i>(Las Administraciones educativas regularán el proceso...)</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Director.</li> <li>- 3 representantes del Titular.</li> <li>- 4 de los profesores.</li> <li>- 4 de los padres.</li> <li>- 2 de los alumnos (a partir del ciclo superior de EGB).</li> <li>- 1 representante del PAS.</li> <li>- Para informar de asuntos de su competencia pueden asistir los demás órganos unipersonales con voz, pero sin voto.</li> </ul>

<p><i>Composición</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretario del centro (con voz y sin voto). (Esta es la composición mínima que varía en función del número de unidades del centro.)</li> </ul>	<p><i>dimiento para que uno de los representantes de padres sea designado por la asociación de padres más representativa del centro.)</i> Los alumnos podrán ser elegidos a partir del primer ciclo de la ESO. Los alumnos de educ. primaria podrán participar en el Consejo según lo establezca el Reglamento orgánico del centro.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Un representante del personal de Administración y Servicios (PAS).</i></li> <li>- <i>El secretario o, en su caso, el administrador, con voz y sin voto.</i></li> <li>- <i>En centros que impartan formación profesional específica o artes plásticas y diseño, se regulará la incorporación al Consejo Escolar de un representante propuesto por las organizaciones empresariales o laborales. (Se renovará por mitades cada dos años.)</i></li> </ul>	
<p><i>Competencias</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elegir al director y designar al Equipo directivo propuesto por aquél (los representantes de los alumnos del ciclo superior de la EGB no tienen esta competencia ni la siguiente).</li> <li>- Proponer la revocación del nombramiento de director.</li> <li>- Decidir la admisión de alumnos.</li> <li>- Resolver conflictos de disciplina.</li> <li>- Aprobar el proyecto de presupuesto.</li> <li>- Aprobar y evaluar la programación general.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Establecer directrices para elaboración del proyecto educativo del centro, aprobarlo y evaluarlo sin perjuicio de las competencias que el Claustro de profesores tiene atribuidas en relación con la planificación y organización docente.</i></li> <li>- Elegir al director del centro y, en su caso, previo acuerdo de sus miembros adoptado por mayoría de dos tercios, proponer la revocación del director así elegido (los alumnos del primer ciclo de la ESO no tienen esta competencia).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenir en la designación y cese del director (no tienen estas competencias los representantes de alumnos del ciclo superior de EGB).</li> <li>- Intervenir en la selección y despido de profesores.</li> <li>- Velar por el cumplimiento de las normas de admisión de alumnos.</li> <li>- Resolver conflictos disciplinarios.</li> <li>- Aprobar el presupuesto a propuesta del titular.</li> <li>- Proponer a la Administración la autorización para establecer percepciones complementarias (.../...)</li> </ul>



<p><i>Competencias</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar las directrices de la programación y desarrollo de las actividades escolares complementarias.</li> <li>- Establecer criterios de participación del centro en actividades culturales y recreativas.</li> <li>- Establecer relaciones de cooperación con otros centros.</li> <li>- Aprobar el Reglamento de Régimen Interno.</li> <li>- Promover la renovación de las instalaciones y del equipamiento escolar, así como su control.</li> <li>- Supervisar la actividad general del centro.</li> <li>- Otras que se le encomienden. (El R.D. 18-12-1985 añade otras competencias:</li>   <li>- Informar la memoria anual del centro sobre actividades y situación general.</li> <li>- Conocer las relaciones del centro con las instituciones del entorno, especialmente con las públicas con competencias educativas.</li> <li>- Conocer en los centros de FP las relaciones con los centros de trabajo.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Analizar y valorar el funcionamiento general del centro, la evolución del rendimiento escolar y los resultados de la evaluación que del centro realice la administración educativa.</i></li> <li>- Decidir sobre la administración de alumnos con arreglo a la ley.</li> <li>- Aprobar el Reglamento de régimen interior.</li> <li>- Resolver conflictos de convivencia y disciplina e imponer correcciones con finalidad pedagógica.</li> <li>- Aprobar el proyecto de presupuesto del centro y la ejecución del mismo.</li> <li>- Promover la renovación de las instalaciones y del equipo escolar y vigilar su conservación.</li> <li>- Aprobar y evaluar la programación general del centro y las actividades escolares complementarias.</li> <li>- Fijar las directrices de colaboración, con fines educativos y culturales, con otros centros, entidades y organismos.</li> <li>- Cualquier otra competencia que le sea atribuida en los correspondientes reglamentos orgánicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rias a los padres con fines educativos.</li> <li>- Participar en la aplicación de la línea pedagógica global del centro y fijar las directrices para actividades extraescolares.</li> <li>- Supervisar la marcha general del centro en los aspectos administrativos y docentes.</li> <li>- Aprobar y evaluar la programación general.</li> <li>- Elaborar las directrices de la programación y desarrollo de las actividades escolares complementarias.</li> <li>- Establecer criterios de participación del centro en actividades culturales y recreativas.</li> <li>- Establecer relaciones de cooperación con otros centros.</li> </ul>
<p>Claustro de profesores</p>			
<p><i>Composición</i></p>	<p>La totalidad de los profesores que presten servicios en el centro. Lo preside el director.</p>	<p>La totalidad de los profesores que presten servicios en el centro. Lo preside el director.</p>	<p>La totalidad de profesores que presten servicio en el centro.</p>
<p><i>Competencias</i></p>	<p>Es el órgano propio de participación de los profesores en el centro, al que compete:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programar las actividades docentes.</li> </ul>	<p>Es el órgano propio de participación de los profesores en el gobierno del centro y tiene la <i>responsabilidad de planificar, coordinar, decidir</i> (.../...)</p>	<p>Análogas a las de los centros públicos.</p>

<p><i>Competencias</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elegir sus representantes en el Consejo Escolar.</li> <li>- Fijar criterios sobre evaluación.</li> <li>- Coordinar las funciones de orientación y tutoría.</li> <li>- Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación e investigación pedagógica.</li> <li>- Otras que se le encomienden, lo que hace el RD. del 18-12-1985:</li> <li>- Elevar al Equipo Directivo propuestas para la elaboración de la programación general del centro e informar dicha programación antes de presentarla al Consejo Escolar.</li> <li>- Elevar propuestas al equipo directivo para el desarrollo de actividades complementarias.</li> </ul>	<p><i>dir y, en su caso, informar sobre todos los aspectos docentes del mismo.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular al equipo directivo propuestas para la elaboración de los proyectos del centro y de la programación general anual.</li> <li>- <i>Aprobar y evaluar los proyectos curriculares y los aspectos docentes.</i></li> <li>- Promover iniciativas en el ámbito de la experimentación y de la investigación pedagógica <i>y en la formación del profesorado del centro.</i></li> <li>- Elegir sus representantes en el Consejo Escolar.</li> <li>- <i>Conocer las candidaturas a la dirección y los programas presentados por los candidatos.</i></li> <li>- Coordinar las funciones referentes a la orientación, la tutoría, la evaluación y recuperación de los alumnos.</li> <li>- <i>Analizar y valorar los resultados de la evaluación que del centro realice la administración educativa o cualquier informe referente a la marcha del mismo.</i></li> <li>- Otras que se le encomienden por los respectivos reglamentos orgánicos.</li> </ul>	
----------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

A la vista del cuadro precedente no se aprecian grandes diferencias en las previsiones de las dos leyes; incluso se puede decir que tanto el Consejo Escolar como el Claustro de

Profesores ganan atribuciones con la nueva ley debidas a las mayores cotas de autonomía que la LOPEG concede a los centros y a las funciones de evaluación que la ley introduce. Entonces, ¿qué conduce a que se expresen serias reservas respecto a la concepción participativa de la LOPEG? Establecer una comparación entre los modelos participativos que auspician ambas leyes requiere echar una mirada al lugar que ocupan en la comunidad escolar los órganos de gobierno colegiados y unipersonales. Así, mientras que la LODE parte de la preeminencia del Consejo Escolar en la vida del centro y en la supremacía de los organismos colegiados sobre los unipersonales, la LOPEG concede un mayor liderazgo a la figura del director como órgano de gobierno unipersonal, en detrimento del equipo directivo como organismo de gobierno colegiado. Repare el lector en los siguientes extremos:

1. En la nueva ley el director sigue siendo elegido por el Consejo Escolar, pero de entre los candidatos que reúnan una serie de condiciones fijadas por la administración educativa, entre ellas la "habilitación" o "acreditación" previa, una especie de "placet" o de concesión de idoneidad que sólo la administración educativa está facultada a otorgar; esta acreditación puede ser obtenida en función de tres requisitos básicos: del ejercicio de cargos directivos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley, de la superación de las pruebas o programas de formación que las administraciones educativas establezcan para este fin o estén en posesión de las titulaciones relacionadas con la función directiva que las administraciones determinen, y de la valoración positiva del trabajo previo realizado tanto en cargos de coordinación, gestión, gobierno, etc., así como en tareas docentes.
2. Los demás miembros del equipo de dirección los elige el director (excepto el Administrador que lo será por la Administración Pública), mientras que con la LODE estos cargos eran designados por el Consejo Escolar a propuesta del director.

Como señala Viñao (1996: 22-23), la LOPEG otorga al director una nueva legitimidad de origen esta vez de tipo profesional o administrativa que se añade a la electiva o democrática, mientras que con la LODE era exclusivamente de tipo electivo, o, lo que es igual, era de la sola competencia del Consejo Escolar la elección del Director; ahora, aunque formalmente sigue siéndolo, tiene una condición en el origen mismo de la elección: sólo puede ser elegible quien haya pasado por el tamiz de la acreditación de la administración, pues no en vano el director, además de ostentar la representación de la comunidad educativa, es también un agente de la administración encargado de cumplir y hacer cumplir las leyes. "La búsqueda de una cierta profesionalización viene a limitar y contrapesar esta legitimidad sin ponerla sustancialmente en cuestión. Desde una perspectiva general constituye la introducción de un criterio burocrático-profesional en un modelo democrático participativo, intentando combinar dos legitimidades en principio antagónicas".

La figura del director que contempla la LODE, al ser elegido por el Consejo Escolar, parece obedecer a la búsqueda de una persona que esté en posesión de cualidades personales no conflictivas, aunque esto no siempre ha garantizado que a ellas vayan unidas otras tan importantes también como la capacidad y conocimientos técnicos precisos para el ejercicio de la función directiva; Gairín Sallán, Antúnez Marcos y Pérez Guede (1987: 430) advirtieron que se podía caer en el riesgo de "convertir el cargo directivo en un cargo de representación perdiendo la perspectiva ejecutiva y técnica que se deduce de las competencias que se le asignan". La LOPEG parece querer aunar la representación y la función técnica, la legitimación democrática y la legitimidad burocrática, si bien hay quien piensa que esto no es más que un modo de profesionalizar la función directiva y de restar peso a su dimensión democrática, con la consiguiente repercusión negativa en la dinamización de los centros educativos en un momento en que, por exigencias de la implantación de los principios de la LOGSE, necesitan más que nunca de aquella revitalización que los convierta en "comunidades vivas" y no en "espacios legalmente constituidos donde lo importante no es la vida que se genera dentro sino la formalidad de lo que la rodea" (Roger Anaya, 1997: 41). Por contra, altos cargos de la administración educativa socialista, como Elena Martín Ortega (1996: 649), cree que lo que sucede es que "el profesorado siente todavía un gran recelo hacia iniciativas de organización de los centros docentes que identifiquen figuras de responsabilidad".

Aunque la LOPEG quiere ser una respuesta a la crisis de la dirección de los centros de enseñanza minada por la falta de candidatos al cargo, parece también pretender depositar en la figura del director nuevos perfiles acordes con su función en un mercado educativo. El director se acerca paulatinamente a la figura del *manager* con todo lo que eso implica y las presiones que tendrá que soportar. El papel del director ahora será hacer una escuela competitiva y contentar así al cliente. El equipo directivo y el equipo de profesores cederán ante el *management*, ante la gestión gerencial, ante las atribuciones del *manager* claramente contaminadas por exigencias de mercado, con el inconveniente de que las exigencias del mercado son reales y las presiones que ejercerán sobre los directores tenderán por encima de todo a asegurar la supervivencia de las escuelas.

Asegura la LOPEG que es necesario adecuar los planteamientos de la participación y reforzar las funciones del Consejo Escolar para ponerlos en sintonía con los nuevos tiempos; sin embargo, la ley de referencia se detiene en la figura del director como órgano de gobierno y de participación unipersonal, mientras que el Consejo Escolar aparece como un órgano en algunos aspectos desvalorado, cierto que con nuevas competencias, pero con otras relativas al gobierno de los centros perdidas. En su afán por la calidad, la dirección y la inspección –tendientes a dotar a los centros públicos de mayor capacidad de competencia– son presentados como inexcusables indicadores de calidad; la participación no aparece con este rango de importancia.

Y es que la ley que se comenta es deudora de una época a la que no ofrece alternativas diferentes a las que campean en el entorno de los sistemas educativos occidentales. En consecuencia, y a falta de más tiempo para ver sus efectos sobre la escuela pública, puede ser razonable cuestionar algunos preceptos de su articulado, Así,

¿no hace la ley responsable de la calidad de la enseñanza a los centros y profesores como si fueran los únicos responsables de su logro o su fracaso? (véanse los artículos 5, 6, 14.1, 15.a, 11.1.a, 30.2...). ¿Es posible interpretar en la autonomía parcial que se concede a los centros un modo de descentralización que sirve a las Administraciones central y territorial para descargarse de responsabilidades?

Por otra parte, lo argumentando sobre la participación, ¿no conduce a pensar que la LOPEG se desliza hacia una concepción "clientelar" de la misma? ¿No encierra preceptos tendentes a hacer posible la elección de centro con arreglo a criterios cercanos al liberalismo económico? Repare el lector en los siguientes preceptos: "Los representantes de cada uno de los sectores de la comunidad educativa en el Consejo Escolar podrán enviar informes sobre el funcionamiento del centro a la Administración correspondiente" (art. 16.3), una prerrogativa esta que puede tener el efecto perverso de ejercer algún tipo de control a espaldas del Consejo con la aquiescencia de la Administración recipiendaria de los informes que pueden no ser siempre positivos. Otros artículos están de lleno en la órbita de la posibilidad de la libre elección de centro en la medida en que se establecen mecanismos para facilitar las informaciones precisas para una adecuada elección, como el 29.4, en el que se dice que "las Administraciones educativas informarán a la comunidad educativa y harán públicos los criterios y procedimientos que se utilicen para la evaluación de los centros, así como las conclusiones generales que en dichas conclusiones se obtengan [...]". Otros preceptos hacen, de los resultados de una evaluación vertical e impuesta a centros y profesores, un instrumento de mejora de la formación profesional, pero nada indica que no lo pueda ser también de promoción o incentivación, como se puede deducir de lo contemplado en los arts. 30.3 y 31.1: "El plan finalmente adoptado por cada Administración educativa deberá incluir fines y criterios precisos de valoración y la influencia de los resultados obtenidos en las perspectivas profesionales de los profesores de los centros públicos. Dicho plan deberá ser conocido previamente por los profesores", "Las Administraciones educativas dispondrán los procedimientos para que la valoración de la práctica docente sea tenida en cuenta en el desarrollo profesional del profesorado, junto con las actividades de formación, investigación e innovación". Desde esta perspectiva, no es de extrañar que alguien pueda preguntarse si en la evaluación primará más el control y la supervisión del profesorado y del centro que la mejora de la formación del primero y de la autonomía del segundo. Del mismo modo cabe cuestionarse si la evaluación de los centros y profesores está enfocada a la mejora de la calidad de todos los centros o al abandono de los de menor calidad (menos rentables), una duda a la que invita la ligazón establecida en la ley entre el criterio a la elección de centro escolar y la publicación de los resultados de la evaluación; si no persigue facilitar la elección de los centros de mayor calidad, ¿cuál es la intención de la publicidad de los resultados?, y si esa es la intención, ¿qué sucederá con los centros peor evaluados?

Es también sabido que la evaluación puede cumplir múltiples fines: desde la mera información para la mejora hasta el control de un servicio descentralizado, pasando por la necesidad de dar cuentas a la sociedad de un servicio público y proporcionarle elementos

de comparación entre los centros; y a todos estos fines parece obedecer la LOPEG; pero, del mismo modo, es también conocido que la calidad sometida a evaluación depende de múltiples factores, de los cuales la ley es especialmente insistente en los derivados de los resultados académicos y de gestión, olvidando algunos importantes indicadores de calidad o debilitando la importancia de otros como la participación intensa de la comunidad escolar que preconizaba la LODE.

Una cuestión más para terminar el capítulo de dudas sobre una ley que todavía no ha tenido tiempo para mostrar resultados evaluables, se refiere a la doble vertiente de la evaluación que contempla, tanto interna (realizada en el seno del centro escolar, en la que participan los directamente implicados) como externa (llevada a cabo por la Administración). La LOPEG, en ese equilibrio que constantemente intenta guardar, ¿insistirá más en una modalidad o en otra? Según la posición política e ideológica en que se sitúe su intérprete, incidirá más en una valoración interna, desde dentro, o externa. Se puede pensar, que desde una posición democrático-participativa intensa, no es posible excluir de esa valoración a la comunidad de profesores, al equipo directivo, a la comunidad educativa toda. Por el contrario, desde una posición neoliberal, más atenta a la autonomía de los centros, a las ayudas o subvenciones, probablemente se haga mayor y casi exclusivo hincapié en una evaluación "desde la sociedad, desde las familias", es decir, de los *clientes* (Díez Hochleitner, 1997: 16). Como si el profesorado, el alumnado o el equipo de dirección no fueran parte de esa sociedad.

Se pregunta A. Viñao (1996: 29-30) "cómo establecer la competencia entre los centros –en cuanto medio de promover la calidad– en el sector público sin caer en los peligros de la concepción economicista del mercado", a lo que responde diciendo que "la ideología de la competencia y de la consiguiente libre elección [...] nace desde el sector privado y sólo es aplicable a él", mientras que la ideología que cabe aplicar al sector público y que, a fin de cuentas, puede legitimarlo, es la de la solidaridad.

---

RESUMEN
---------

---

El desarrollo del artículo 27 de la Constitución fue casi tan dificultoso como el consenso constitucional logrado, quizás porque ahora se trataba de concretar lo que allí se recogía a modo de grandes principios. La LOECE –ley del conservadurismo educativo– y la LODE –debida al socialismo educativo– ponen de manifiesto la ambigüedad en que se fundó el pacto escolar. Pero la difícil gestación de la LODE trajo consigo un nuevo pacto o, si se quiere, el segundo pilar del pacto escolar iniciado con el artículo 27 de la Constitución. Su robusta vigencia al cabo de más trece años es signo del diálogo en que se fundamentó. No obstante, las críticas le vienen de parte de quienes entienden que privilegia el derecho sobre la libertad, lo que se observa en el distinto tratamiento que

otorgan a la libertad de elegir centro escolar los decretos emanados directamente de la LODE; quienes así pensaban tienen ahora la contrapartida, es decir, la primacía de la libertad sobre el derecho, en la normativa que al respecto promulgó en 1997 el primer Gobierno del Partido Popular.

Junto al tema de la libertad de elección de centro, la participación es el otro aspecto nuclear del capítulo, como corresponde a dos leyes que tienen en este principio una de sus razones de ser. Y en base a estas dos normas –LODE y LOPEG– se analiza la evolución que sufre la participación social en la enseñanza en la política educativa socialista a la que se deben ambas leyes, observando cómo desde un modelo de participación intensivo emanado de la LODE se camina hacia otro más diluido y de participación "intervenida" por la Administración tal como se recoge en la LOPEG. Una ley esta que, contaminada por los principios del movimiento de escuelas eficaces, concibe la evaluación del sistema educativo en buena medida como un elemento posibilitador de la libre elección de centro, sometiendo a los centros públicos a las presiones de la rentabilidad e informando su gestión y el quehacer de los profesores de la ideología de mercado.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Analice la relación entre la LODE y el modelo de participación intensiva examinado en el [capítulo 6](#).
- b) Haga lo mismo entre la LOPEG y la participación "clientelar" estudiada también en el sexto capítulo.
- c) ¿Cree que se puede hablar de la elección de centro contemplada en los decretos de 1985 y 1993 analizados en este capítulo como una parte de la participación "integral"?
- d) Y, por otra parte, la libertad de elección derivada del decreto de 1997, también estudiada en el epígrafe 12.2.3, ¿piensa que sigue las presiones neoliberales? ¿Cree que obedece a ideologías estimuladoras de la libre competencia como medio de fomentar la calidad de la enseñanza?
- e) Relacione los conceptos *equidad* y *libertad* referidos a las leyes examinadas y a los principios que de ellas se derivan.

# 13

## *La reforma de la enseñanza*

### **13.1. Introducción**

Como se lee en el preámbulo de la ley de 1990 que reforma el sistema educativo (en adelante LOGSE), por medio de la educación se transmiten y ejercitan los valores de las sociedades; las reformas educativas, en consecuencia, actúan sobre la educación y sus funciones en la sociedad; las reformas, en suma, reflejan modelos de sociedad, cosmovisiones del ser humano y del mundo en que se inserta. No sorprendía, pues, que en los momentos previos a la promulgación de la ley se pusiera el acento en el modelo de hombre que subyacía en ella: para unos se trataba de un modelo tecnocrático, pragmático, carente de valores éticos y trascendentales; era una ley que "domesticaba al hombre"; para otros, por el contrario, la ley se fundaba en una concepción del hombre científicamente preparado, solidario con su entorno físico y social, crítico...; era una ley que permitía un hombre libre capaz de transformar la sociedad. Al cabo de los años, sin embargo, la LOGSE sufre los efectos de la controversia, explicitada o no, que se entabla entre un modelo educativo selectivo, segregador, que prepare al escolar para la sociedad competitiva en la que cada uno jugará un papel de acuerdo a sus capacidades; y otro modelo que se presenta como integrador y comprensivo, solidario y compensador, democrático y participativo, que desarrolla actitudes éticas y críticas... Francisco Delgado (1996: 13), presidente de la Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos (CEAPA) y miembro de la permanente del Consejo Escolar del Estado, advierte, sin embargo, que "en nuestra sociedad se mezclan, con frecuencia, estos dos modelos, por falta de rigor analítico o por simple hipocresía, llegando, en ocasiones, a conclusiones de una esquizofrenia latente, de compleja solución". El caso es que ambos modelos repercuten en el desarrollo y aplicación de la reforma, que, en parte por ello, aunque también por otras razones que se examinarán luego, atraviesa considerables problemas que afectan a la financiación, a la desigualdad de su implantación, al corporativismo e inadecuada formación de los profesores, a la perversión de algunas de sus más novedosas aportaciones tanto en el plano curricular como de la propia filosofía de la reforma.

Se puede decir, pues, que desde 1982, año en el que el Partido Socialista se hace

cargo de la reforma de la enseñanza, hasta 1996, en el que accede al poder el Partido Popular, el proceso de reforma ha ido pasando de una ideología socialdemócrata a otra tecnocrática y de centro –de la que la LOGSE y, sobre todo, la LOPEG sean quizá su mejor expresión– que culmina en 1996 con la instalación en el Ministerio de Educación de una política educativa de corte claramente neoliberal. Esto hace muy complejo valorar la reforma de 1990 al no mantener un discurso único, sino una evolución que no sólo está contaminada con otras ideologías, sino que incluso aparece deformada por ellas en relación a su concepción original (Carbonell, 1997: 8-12). Una valoración que se hace tanto más difícil cuanto que están anunciadas algunas modificaciones importantes, como la que afectará al último curso de la secundaria obligatoria con el fin de instalar en el último tramo de la secundaria (4º de la enseñanza secundaria obligatoria –en adelante ESO– y en el bachillerato) mayor diversidad. La LOGSE, que incorpora a su espíritu y a su letra aspectos demandados desde antiguo por los sectores más progresistas del mundo educativo, como la extensión de la obligatoriedad y la comprensividad, tuvo la mala fortuna de proponerlos en tiempos de contención del gasto y de políticas propiciadoras de la desigualdad. Por eso, es insuficiente decir, como hizo el ministro Suárez Pertierra poco antes de dejar el Ministerio, que la reforma de la enseñanza aún no ha alcanzado su fase última de institucionalización o de funcionamiento rutinario del cambio establecido porque la modificación organizativa y en las estructuras no ha ido acompañada de cambios de actitud en las personas, de la voluntad de los individuos para el cambio; ésta es una razón de peso como se verá, pero otra es la que se acaba de mencionar: la aplicación a la acción política en educación de la discontinuidad ideológica. La resistencia al cambio de las personas en este caso va acompañada de la reorientación de la acción política, que provoca desconcierto y desánimo en los llamados a hacer posible en la práctica la teoría que inspira la reforma. De todo esto, y, naturalmente, de los contenidos de la reforma, se hablará en este capítulo.

### **13.2. Proceso y necesidad de la reforma**

Como se dijo en los [capítulos 11 y 12](#), la LOGSE no es por sí sola la reforma socialista de la enseñanza, sino que se enmarca en el ámbito legal iniciado por la LRU y más tarde por la LODE, y que se continúa con la LOPEG, si bien ésta última y la LOGSE vinieron a modificar en buena medida el parecer de los equipos que diseñaron la reforma socialista de la enseñanza. Uno de los miembros del equipo que diseñó y puso en marcha la reforma, Álvaro Marchesi, director general del Ministerio de Educación y secretario de Estado de Educación, distingue tres grandes fases en el proceso de reforma (Marchesi, 1998: 140-141):

1. Fase de diseño o iniciación (1980-1990), que conllevó casi diez años de experimentación y debate.
2. Fase de aplicación (1990- ?), la fase central y la más complicada del proceso,

en la que se manifiestan los conflictos, las dudas y las resistencias de los actores. La reforma está aún en esta fase.

3. Fase de institucionalización, que acontece cuando se ha asimilado el cambio y se incorpora al funcionamiento normal del sistema educativo.

Pero este lenguaje tecnicista dice poco, salvo que el sistema escolar español está todavía en fase de reforma. Revistiendo de más contenido la evolución del proceso, hay que decir antes que nada que seguramente sea otra la periodización del proceso de reforma; así, *la primera fase (1982-1987)* abarcaría hasta la publicación del *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza* en 1987 (MEC, 1987), correspondiendo a la ideología socialdemócrata, en la que, de acuerdo con Jaume Carbonell (1997: 9-12), se da un fuerte impulso a la escuela pública y a la democratización de la enseñanza bajo presupuestos socialdemócratas, aunque el proyecto educativo y pedagógico que se propone sea difuso y, en cierto modo, improvisado, movido por el idealismo y desconocedor de la realidad escolar y de los grupos de presión que interactúan en el ámbito educativo; esta etapa atiende a un discurso reformista y de renovación "procesual" "de abajo-arriba", sin apenas seguimiento ni evaluación y aplicado con escaso rigor. En *la segunda fase (1987-1995)*, se corrigen posiciones, hecho al que no es ajeno el nombramiento de Javier Solana como nuevo ministro de Educación en 1989, y se debate, se aprueba y se aplica la LOGSE, y, cinco años más tarde, se promulga, con nuevo ministro, la LOPEG. El contenido socialdemócrata de la etapa anterior se diluye junto con el apoyo social. Jaume Carbonell (1997: 10) la caracteriza del siguiente modo:

el potencial del discurso del cambio va menguando en los distintos escenarios sociales. También en la educación. Se aprecia un cierto relajamiento en el impulso de las políticas a favor de la igualdad de oportunidades y contra la exclusión social [...] existen fuertes presiones para atemperar la democratización institucional que se traducen en mayores controles administrativo-burocráticos y en un refuerzo jerárquico de las direcciones de los centros. La aplicación de la LOPEG se inscribe en este contexto. El discurso del cambio y de la escuela como mecanismo de compensación de las desigualdades sociales de origen cede protagonismo al discurso de la racionalidad tecnocrática que, por encima de todo, trata de gestionar más eficazmente el sistema escolar y se suma a la retórica de la *calidad de la enseñanza*.

*La tercera etapa (1995-1997)*, en la que se desmantelan algunos de los aspectos más renovadores de la reforma, está en manos de la política del Partido Popular, que trasciende el marco de este capítulo, aunque algo se dirá al final del mismo, al hablar del futuro de la reforma.

Cuando Álvaro Marchesi (1997: 596-600) narra la evolución del proceso de reforma, parte del inicio de la década de los ochenta y recuerda que las primeras iniciativas de cambio se aplicaron a las enseñanzas medias con los Gobiernos de la UCD; pero ya entonces se detectaron importantes problemas: entre ellos la limitación de la educación obligatoria a los 14 años cuando el inicio de la edad laboral acontecía a los 16; la orientación academicista de los alumnos de bachillerato, que, en su mayoría, optaban por los estudios universitarios, demanda que la universidad no podía atender; la

desvalorización de la formación profesional (en adelante FP) y la necesidad de descentralizar las decisiones y la gestión educativa en consonancia con la configuración del Estado autonómico. De este modo, cuando en 1981, el Ministerio de Educación de la UCD presenta un primer documento sobre la enseñanza, se tiene claro que es necesario acometer la ampliación de la obligatoriedad escolar hasta los 16 años, diseñar un nuevo modelo de formación profesional y organizar un ciclo de la enseñanza secundaria que fusionara los dos primeros años del bachillerato unificado y polivalente (en adelante BUP). Cuando en 1982 se produce el cambio de Gobierno, los socialistas incluyen en su programa parte de los objetivos señalados –educación básica hasta los 16 años y reorganización de la enseñanza secundaria y profesional–, a los que añaden la mejora de la calidad de la enseñanza. En consecuencia, se pone en marcha un complejo proceso de reformas experimentales que permite obtener informaciones útiles para el diseño de la reforma de la enseñanza. Así, tras la publicación en enero de 1983 de los llamados Treinta puntos para el cambio educativo se inicia ese mismo año la reforma de las enseñanzas medias que el Ministerio de Educación da a conocer con el significativo título *Hacia la Reforma de la Enseñanza* (MEC, 1983), y en 1984 se inicia la reforma del ciclo superior de la enseñanza general básica (en adelante EGB). Después de cuatro años de experimentación, el Ministerio de Educación presenta un proyecto de reforma (MEC, 1987) que, manteniendo los objetivos antes apuntados, concebía un diseño de reforma global de todo el sistema educativo propiciado por la situación de descoordinación percibida entre las distintas etapas del sistema educativo, la insatisfacción del profesorado, la reciente incorporación de España a las estructuras europeas, las nuevas exigencias de una sociedad caracterizada cada vez más claramente por los procesos de globalización de la economía, por la transformación de las comunicaciones y de la información, por las mutaciones en el ámbito laboral y del empleo, etc. Durante dos años más se debatió ese proyecto dando como resultado del debate propuesto la publicación en 1989 de los *Papeles del Debate* (MEC, 1988), que recogen en varios volúmenes opiniones muy dispares sobre la reforma. Fruto del debate fue la necesidad de estudiar el coste de la reforma, de planificar su implantación y de abordar el currículo de cada etapa y área de enseñanza. En consecuencia, en 1989 se dan a conocer los diseños curriculares base, que fueron también objeto de amplio debate, y el *Libro Blanco* (Ministerio de Educación y Ciencia, 1989), que serviría de base a la ley orgánica 1/1990 del 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo, que fue aprobada por el 70% de los diputados, es decir, por todos los grupos políticos excepto por el Partido Popular, que votó en contra.

Pero, previo a su aprobación, fue preciso un complejo proceso negociador en el que el Ministerio hubo de ver, por ejemplo, cómo en el debate en el Consejo Escolar del Estado los sindicatos más progresistas y representativos del profesorado presentan un texto legal alternativo al del Ministerio que es derrotado, mientras que el de éste es aprobado por los sectores de la enseñanza privada y confesional (Marchesi, 1997: 602). Las posiciones estaban muy polarizadas en torno a dos temas básicos: enseñanza pública/enseñanza privada y la introducción de la religión en las escuelas, temas en los

que el Ministerio no logró contentar a ninguna de las partes implicadas, siendo criticado por una y otra. En cuestiones educativas hubo semejanza de posiciones: los sectores vinculados a la escuela pública se mostraron favorables a la comprensividad de la enseñanza (un mismo tronco común de enseñanza para todos con cierta diversidad al final de la obligatoriedad), a la compensación de las desigualdades y a la igualdad en el acceso a la enseñanza, mientras que los sectores alineados junto a la enseñanza privada se mostraban más partidarios de temas referidos a la autonomía de los centros, con su evaluación y la dirección de éstos. La negociación con los profesores, llamados a poner en práctica la reforma, evidenció que sus actitudes hacia la reforma variaban según la etapa educativa en la que se desempeñasen como docentes: sintonizaban más con ella los profesores de infantil, primaria y FP "porque entendían mejor la función social de la educación y estaban más acostumbrados a la enseñanza de todos los alumnos [...] La situación de los profesores de secundaria era diferente. La generalización de la educación en la etapa secundaria, los cambios en el currículum y en la organización de los centros y la mayor diversidad de alumnos que encontraban en las aulas les planteaban problemas para los que no se sentían preparados" (Marchesi, 1997: 602). Estas mismas resistencias se van a mantener en la actual fase de implantación de la reforma, como luego se dirá. La negociación hubo de extenderse a otros sectores, como la Conferencia Episcopal Católica y otras organizaciones confesionales, quejas de que no se recogía la enseñanza de la ética como alternativa obligada para los alumnos que no escogiesen la religión y de que, al no subvencionar la educación infantil en los centros privados (como se verá, no incluida en la enseñanza obligatoria y, por tanto, no gratuita), se conculcaba la libertad de enseñanza. No fue posible aquí el acuerdo. Sí lo fue, sin embargo, con los sindicatos mayoritarios –con los que se acordó el fortalecimiento de la FP y de la educación de adultos, así como el establecimiento de una comisión mixta para el seguimiento de la ley, etc.– y con las comunidades autónomas a las que se concede, además de la facultad de expedir títulos académicos, la fijación de las enseñanzas mínimas en un porcentaje no superior al 55%, y al 65% si cuentan con lengua oficial propia (Puelles, 1996b: 40-41).

En otro orden de cosas, se ha argumentado sobre la necesidad de haber emprendido una reforma global del sistema educativo "desconociendo, en definitiva –dice García Garrido (1996: 12)–, lo que ha sido un hecho en Europa y en los países desarrollados desde por lo menos 1980: la convicción de que los cambios de estructura, en los sistemas escolares, no resuelven los problemas de calidad, sino que más bien los complican", sobre todo en tiempos de restricciones presupuestarias que, si en el momento de aprobación de la reforma no eran tan graves, sí lo están siendo en su etapa de implantación, perjudicarían la necesaria financiación prevista en el *Libro Blanco* de la reforma. Muchas han sido las respuestas dadas a observaciones de este tenor por los propios responsables o simpatizantes de la reforma (Marchesi, 1995: 78-80, 1998: 135-139; Tiana Ferrer, 1990: 305-306; etc.). Pero tanto el *Libro Blanco* (MEC, 1989: 85-90) como el mismo preámbulo de la ley exponen de manera clara cuáles son las razones que mueven a acometer una reforma de tal envergadura sólo unos años después de la

implantada en 1970 por la ley general de Educación (en adelante LGE), segunda gran reforma de la historia educativa española tras la impulsada en 1857 por la ley de Claudio Moyano. Los motivos para la reforma, resumidos, cabe agruparlos en tres bloques:

- a) Los *cambios legislativos*, provocados por una triple exigencia: la *constitucional*, que contempla una nueva estructura autonómica del Estado, que reconoce libertades y derechos (desarrollados en la LODE), que exige la atención a los valores que protege la Constitución (convivencia, democracia, participación, etc.); la derivada del *derecho comunitario europeo*, que reclama la homologación de títulos y diplomas con la norma al respecto existente en la Comunidad Europea, además de adecuar la formación de los profesionales españoles al horizonte de competitividad, movilidad y libre circulación de que gozan los demás ciudadanos del espacio común europeo; y, en tercer lugar, la necesidad de adecuar al *derecho laboral*, que exige una edad mínima de 16 años para la incorporación al trabajo, el término de la edad escolar, hasta 1990 situado en los 14 años. A estas exigencias no podía responder un sistema educativo nacido de un régimen político no democrático y gestado para la defensa de otros intereses.
- b) *Cambios en el ámbito del saber*. La rapidez con que se generan los conocimientos, los saberes y las informaciones, la rápida mutación de los procesos culturales y productivos, exigen un sistema educativo versátil y adaptable a los cambios incesantes; para ello se hace necesaria, por un lado, una formación básica más amplia, general y flexible que permita la adecuación a esos cambios, y un sistema de educación permanente que posibilite la adquisición de los utillajes mínimos necesarios para emprender procesos de recualificación profesional. La configuración de la sociedad del saber, con múltiples agencias que lo proporcionan, hace que la escuela, y el sistema educativo en general, tenga que convivir con ellas, a veces en situación de competencia, pero, sobre todo, el sistema educativo debe, al mismo tiempo, integrar los conocimientos que otorgan esas otras agencias, ayudando para ello al escolar a ordenar críticamente esos conocimientos y saberes, darles un sentido personal y moral, generar en ellos actitudes y hábitos que preserven ante tanta información los valores con los que se identifique como persona y como miembro de una comunidad a la que pertenece. La LGE de 1970, aunque reconocida como una buena ley para su época, no podía dar respuesta a una sociedad para los noventa, desconocida en los setenta.
- c) Las *disfunciones y problemas estructurales del propio sistema educativo*, que se pueden sintetizar en los siguientes: un elevado fracaso escolar, un bachillerato unificado y polivalente que no alcanzaba sus objetivos de polivalencia, un curso de orientación universitaria que no orientaba para el ingreso en la universidad, una FP que recogía a los desahuciados del sistema

educativo informado por programas academicistas y por contenidos sin conexión con la vida, una EGB a cuyo término se permitía una doble titulación que daba lugar a discriminaciones: los que terminaban con éxito los objetivos fijados en la EGB obtenían el Graduado Escolar que daba acceso al Bachillerato y de ahí a la Universidad, cosa que hacían la mayoría; los que no alcanzaban los fines marcados, sólo obtenían un Certificado de Escolaridad que atestiguaba haber cursado la escolaridad obligatoria y que daba acceso a la FP, una manera de desprestigiar a ésta al verse obligada a recoger a los alumnos que no tienen posibilidad de acceder al BUP, muchos de ellos desmotivados (Marchesi y Fierro, 1989: 153-154). A esto hay que añadir la carencia de una configuración educativa del tramo anterior a la escolaridad obligatoria, el nunca desarrollado nivel III de la FP y la configuración de ésta como una vía secundaria y desvinculada del mundo laboral, y el diseño exclusivamente propedéutico o preparatorio para la universidad del bachillerato. Como se ve, para los constructores de la reforma de 1990, el sistema educativo precedente no sólo exhibía serias deficiencias en su funcionamiento, sino que éstas presentaban también problemas estructurales que, unidos a los cambios señalados, justificaban sobradamente una reforma global del sistema educativo.

Así parecía ser si se examinan los objetivos que se persiguieron con la reforma (Marchesi, 1997: 598):

1. Ampliación a los 16 años de la educación básica, obligatoria y gratuita.
2. Modificar la estructura de las etapas educativas para dar acomodo coherente no sólo a la extensión de la obligatoriedad, sino también a la introducción de una etapa nueva: la educación infantil.
3. Rehacer sustancialmente la FP para adecuarla a las exigencias laborales y para dar mayor y más importante presencia a la formación en las empresas.
4. Mejorar la calidad de la enseñanza.
5. Lograr mayor igualdad en la educación.

Así pues, la LOGSE recoge una serie de medidas para satisfacer los objetivos señalados.

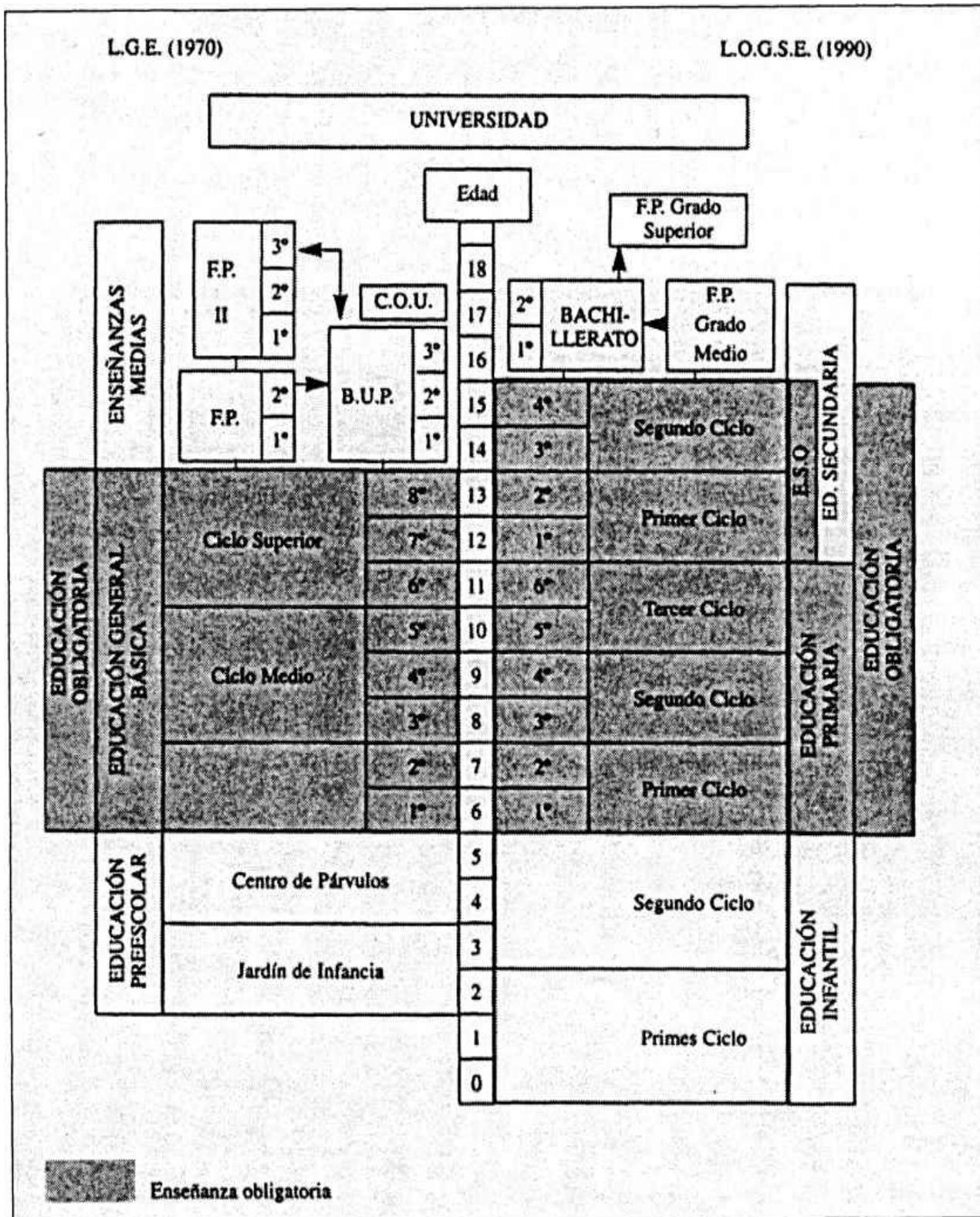
### **13.3. Las grandes líneas de la reforma**

Las líneas de la reforma de la enseñanza de 1990 pueden agruparse en dos grandes apartados según afecten a la estructura del sistema educativo o introduzcan modificaciones encaminadas a lograr esa mayor calidad de la enseñanza que la reforma se fija como un objetivo prioritario. En consecuencia, la exposición que sigue se referirá, en primer lugar, a los distintos niveles del sistema educativo (véase la [figura 13.1](#)); en

segundo lugar, se señalan, con el mismo criterio, los principios básicos sobre los cuales se pretende lograr la mayor calidad de la enseñanza.

### *13.3.1. Cambios en la estructura del sistema educativo*

La *educación infantil* (0-6 años) se estructura en dos ciclos: el primero, 0-3 años, que, por primera vez, se incorpora al sistema educativo, y el segundo ciclo de 3 a 6 años. Se constituye por primera vez en una etapa del sistema educativo con especificidad propia; es decir, no pretende ser un nivel preparatorio para la escolaridad como sucedía en el sistema implantado por la LGE, cuya denominación –"preescolar"– era suficientemente explicativa de sus pretensiones. Con la LOGSE a la educación infantil se la reviste de características y objetivos propios superándose el nivel de custodia o de guardería. A nivel curricular tiene un carácter global y unificador, por lo cual se habla de "ámbito de experiencias" y no de "áreas curriculares". Al no formar parte de la educación básica tiene la condición de voluntaria y, por eso mismo, no obliga a los poderes públicos a hacerla absolutamente gratuita ni a proveer tantas plazas cuantas demandas se produzcan. Si bien hay un compromiso de satisfacer esta demanda en los centros públicos. La cualidad de enseñanza no básica hace que este nivel en principio no sea susceptible de conciertos con los centros privados, lo que provocó en su momento las protestas, ya señaladas, de la patronal privada y confesional que entendía que con ello se atentaba a la libertad de enseñanza. Las razones económicas, sin duda, estaban detrás de la no gratuidad absoluta de este nivel, pero también las hubo de tipo ideológico y estratégico en defensa de la escuela pública, sabiéndose del potencial de los centros privados en la etapa de educación infantil; tal vez se entendía que, financiando este primer nivel, los padres seguirían la secuencia lógica de matricular a sus hijos en los restantes niveles de ese mismo centro. En 1998, tras las exigencias de adecuación a los mínimos que impone la LOGSE, la relación pública/privada en este nivel es semejante a la del resto de niveles (68,2% frente al 31,8% respectivamente) (véase el [cuadro 13.2](#) ).



Fuente: MEC, 1996.

Figura 13.1. Estructura del Sistema Educativo según la LGE de 1970 y la LOGSE de 1990.

Se ha criticado la franja de edad que abarca esta etapa por "anticuada e irreal", cuando lo usual en el sistema comparado es un nivel que empieza a los 2 o 3 años y termine a los 6. García Garrido (1998: 129) argumenta contra la estructura "improcedente" de la educación infantil en la LOGSE; que sea obvia la necesidad de que la educación infantil sea "educativa", no quiere decir que se haya de incorporar a la estructura de la educación formal; lo que hace falta, dice Gracia Garrido, es una mayor clarificación de esta etapa precisamente por la trascendencia de la misma: "En España, tras la LOGSE, la educación infantil pasa a ser más un concepto diluido que un nivel al que se dedique particular atención, con vista a que, en el punto de salida de la escolaridad, puedan los niños partir en igualdad de oportunidades o, al menos, sin esas desigualdades de partida que harán después casi inevitables las situaciones de fracaso".

La *educación primaria* (6-12 años, estructurada en tres ciclos de dos años cada uno) apenas sufre cambios a excepción de que los dos últimos años de la antigua EGB (7.º y 8.º) pasan a formar parte de la ESO. Con este nivel se inicia la educación básica (una educación comprensiva o común para todos, aunque con atención a la diversidad) y, con ello, la obligatoriedad y la gratuidad de la misma. El ciclo, que es la unidad de programación curricular, cuenta con un solo profesor-tutor para todo el ciclo y profesores especialistas para idiomas extranjeros, Música y Educación Física. Su objetivo prioritario es dar una educación común, por lo que sus enseñanzas se organizan por áreas –no por disciplinas–, cuyo carácter global no impide, sin embargo, la atención personalizada mediante su adaptación a los ritmos de aprendizaje de cada escolar.

La modificación estructural que introduce la reforma afecta sin duda a la enseñanza primaria (Roger Anaya, 1997: 36), que ya no es el eje de la educación al perder su función tradicional de etapa terminal y al no ser la única que tiene un carácter comprensivo. Además, ya no supone la puerta de entrada al sistema educativo, un papel que ocupa la educación infantil, ni la puerta de salida, situada ahora en la ESO, que sí tiene un carácter terminal, de salida del sistema, como luego se dirá. Julio Roger, desde su experiencia como maestro de enseñanza primaria en un colegio público, cree que "concluida la implantación de la educación primaria parece que hay un estancamiento o retroceso en la aplicación de la reforma ya que tiende a reproducir la EGB en sus aspectos más criticados: el aislamiento de la etapa y su poca coordinación con la educación infantil y, en menor medida, con la educación secundaria".

La *educación secundaria* (12-18 años) está integrada por la educación secundaria obligatoria, por el bachillerato y por la formación profesional de grado medio. De acuerdo con lo que viene sucediendo en la mayoría de los países, es la clave de la reforma; y ello por varias razones:

- Porque su situación en la estructura del sistema educativo le asigna un papel de cruce de caminos por el que van a pasar la mayoría de los jóvenes, y no sólo un alumnado seleccionado como sucedía antes, lo que confiere a esta etapa la difícil tarea de compaginar la comprensividad con la diversidad, las enseñanzas comunes con la atención a las particularidades de cada uno.

- Porque actúa como nivel distribuidor de la población escolar hacia otros niveles del sistema educativo o hacia el mundo del trabajo, lo que le otorga, en consecuencia, no sólo una posición de encrucijada, sino también la misión múltiple de preparar para el ámbito laboral, para vivir en comunidad y para acometer con garantías de éxito las enseñanzas de los niveles superiores de enseñanza; o, si se quiere, tendrá que añadir a la educación para la ciudadanía la formación académica y la profesional de base para no cerrar prematuramente el paso a las distintas opciones formativas. Su objetivo básico es el de proporcionar a los alumnos la formación más completa posible a nivel de conocimientos, de habilidades que permitan el autoaprendizaje, de actitudes para la autonomía responsable y solidaria, de valores cívicos; uno de sus redactores, asiduo en este capítulo, Álvaro Marchesi (1995: 81), asegura que el "objetivo que debe primar es la orientación de la práctica docente hacia la formación de ciudadanos que deben manejarse por sí mismos en un mundo cambiante. No hacerlo así es optar por una educación secundaria que no prepara para la vida futura". Sin embargo, y aun siendo fácil el acuerdo con esta opinión, conviene que el lector reflexione sobre lo que significa este "preparar para la vida futura" que está en el núcleo de las intenciones de la LOGSE en general y de la educación secundaria en particular, lo que, por otra parte, se hará al final de este capítulo.

La *educación secundaria obligatoria* (12-16 años) es la etapa crucial de la reforma, la más novedosa y también la más problemática de llevar a la práctica sobre todo en momentos de congelación del gasto inversor (véase el [cuadro 13.2](#)). Forma parte, junto con la enseñanza primaria, de la educación básica, por lo que constituye una etapa obligatoria y gratuita. Aunque su fin está situado en los 16 años, por necesidades académicas, es decir, por no superar los objetivos de la etapa, puede prolongarse hasta los 18. Se estructura en dos ciclos de dos años cada uno. Al igual que la primaria, responde a un modelo de enseñanza comprensivo o integrador, consistente en un currículum común de conocimientos para todos y una progresiva diversificación a partir del primer año, retrasando, así, lo más posible la edad de optar por una especialización que puede resultar demasiado temprana y quizás irreversible para el futuro del escolar.

Como ya se ha señalado, buena parte de su complejidad reside en el doble carácter que asume esta etapa: por un lado, terminal; es decir, tras haber cumplido con la escolaridad obligatoria, el escolar puede optar por incorporarse al ámbito laboral donde ejercerá como ciudadano con responsabilidades sociales y laborales; para lo cual precisa que el sistema educativo le confiera la necesaria preparación para encarar con éxito y eficacia esta nueva situación. Pero, por otro lado, el alumno puede elegir continuar por la vía académica (bachillerato o FP de grado medio), y la ESO tiene, entonces, la obligación de preparar también para esta posibilidad; es el carácter propedéutico de la ESO. O sea, es este doble carácter –terminal y preparatorio o propedéutico– lo que marca la orientación del diseño curricular de la etapa que habrá de atender tanto a las enseñanzas

y saberes básicos y generales necesarios para desempeñarse como ciudadano al abandono del sistema escolar, como a las necesarias para promocionar a la enseñanza secundaria no obligatoria.

La característica de educación básica de la ESO hace que su diseño curricular siga siendo por áreas de conocimiento para garantizar su carácter comprensivo. No obstante, desde el primer curso de la ESO hasta el 4.º y último, se contempla la optatividad progresiva –competencia de las Administraciones autónomas y de los propios centros escolares–, que puede ir desde el 10% del horario escolar en los dos primeros cursos, al 35% en el último.

Al término de la etapa se otorga una titulación única –el Graduado en Educación Secundaria– que permite el acceso tanto en el bachillerato como en la FP de grado medio; se solventa así una de las disfunciones del sistema educativo anterior, al poner la misma exigencia para la promoción al bachillerato y, con él, a la universidad, y para el ingreso en la formación profesional; de este modo, la ley no contribuye a la discriminación entre unas enseñanzas y otras, sino más bien al contrario, las equipara en el nivel de exigencias, lo que es una forma de promocionar y "dignificar" socialmente la tradicionalmente denostada FP. Para aquellos, mayores de 16 años, que abandonan el sistema escolar sin haber superado los objetivos de la ESO, se contemplan los "programas de garantía social", con una doble componente, formativa básica y profesionalizadora, que les permitan incorporarse a la vida activa o, en su caso, proseguir estudios, especialmente de FP de grado medio tras la superación de una prueba de acceso.

La administración educativa del PP tiene previsto modificar no sólo la intensidad horaria de las enseñanzas de la ESO para recoger las medidas que hagan posible la reforma de las humanidades, sino también el cambio de 4.º de ESO para que los alumnos puedan elegir entre tres itinerarios que orienten su vocación; serán tres bloques optativos: científico-humanístico, científico-tecnológico y técnico-práctico, de nueve horas y con tres materias cada uno, una forma, quizás, de retocar, sin modificarla sustancialmente, la estructura del bachillerato, cuya duración de dos únicos años siempre pareció insuficiente a la Administración del PP; un parecer que, según un reciente estudio de 1998 elaborado por el Colegio Oficial de Doctores y Licenciados de Madrid, parecen compartir los docentes, que consideran necesaria una reorientación del 4.º curso de la ESO para adaptarlo mejor al bachillerato, nivel este que también creen que debería alargarse un año más.

El *bachillerato* (16-18 años) consta de dos cursos y un único ciclo. Pierde el carácter de orientación universitaria que tenía el COU. Su más notable innovación reside en las cuatro modalidades de bachillerato que se contemplan: ciencias de la naturaleza y de la salud, humanidades y ciencias sociales, tecnología y una cuarta de artes.

Sus enseñanzas no se consideran básicas, lo que afecta a su obligatoriedad y gratuidad, así como al régimen de conciertos con los centros privados. Tampoco tienen el carácter de comprensividad que informaba la enseñanza obligatoria por lo que se organizan en asignaturas o materias, más acordes con el principio de diversidad que

ahora es el que prima, y que constituyen la base de la programación. Las materias son de tres tipos:

- Materias comunes, destinadas a la formación general del alumno y, por eso mismo, son de curso obligado para todas las modalidades de bachillerato.
- Materias propias de modalidad, más especializadas y acordes con la opción profesional que el alumno elija al terminar el bachillerato. Se han de cursar seis de estas materias.
- Materias optativas, que son elegidas por el alumno de entre las que fijen las administraciones educativas, que han de atender las propuestas de los centros.

Aunque el título de bachiller, título único, da acceso a cualquier carrera universitaria tras la superación de las pruebas de acceso a la universidad, en centros con limitación de plazas tienen preferencia en la elección de carrera quienes hayan cursado la modalidad de bachillerato afín a los estudios universitarios escogidos. Lo mismo sucede con los módulos profesionales de FP.

La *Formación Profesional* (no se considera aquí la ocupacional y continua que gestiona el Ministerio de Trabajo) está diseñada para capacitar en el desempeño cualificado de las distintas profesiones, a la vez que polivalente con el fin de que el futuro trabajador pueda adaptarse a las modificaciones laborales que se puedan producir. La componen, por una parte, la "formación profesional de base", integrada a lo largo de toda la ESO y del bachillerato en forma de prácticas, enseñanzas tecnológicas, etc., que proporcionen una formación básica general no circunscrita a una profesión y que equivale al nivel 1 de cualificación establecido por la Unión Europea; por otra parte, la "formación profesional específica", que conforma la FP estrictamente profesional. Está pensada como etapa terminal que se estructura en dos grados: la FP de grado medio (homologable al nivel 2), inserta después de la ESO para la que se precisa el título de Graduado en Educación Secundaria, y la FP de grado superior (nivel 3), a cuyo acceso sólo pueden optar los que posean el título de Bachiller. La superación de la FP de grado medio da derecho al título de Técnico, y la de grado superior al de Técnico Superior. A un grado y otro se puede acceder, tras superar unas pruebas y con requisitos de edad mínimos, desde el ámbito laboral.

Para que la FP específica se adapte a las demandas del mercado de trabajo, la LOGSE ha contemplado una variedad considerable de ciclos para cada uno de los grados, diseñados por grupos de trabajo integrados por representantes de la administración educativa y por expertos de los distintos sectores productivos. La duración de los ciclos formativos oscila entre las 1400 horas (aproximadamente cuatro trimestres) y las 2000 (dos cursos). Los ciclos no se componen de asignaturas, sino de módulos que comprenden tanto enseñanzas teóricas como prácticas; uno de los módulos más característicos es el de formación en centros de trabajo; es obligado que el alumno curse al menos un 20% de las horas formativas en una empresa; no se trata de las tradicionales prácticas, sino de un módulo tutorizado por un trabajador de la empresa y

evaluabile como cualquier otro módulo formativo. Superar este módulo es requisito imprescindible para obtener alguno de los 135 títulos de las 22 familias profesionales que se ofrecerán cuando esté en vigor el catálogo completo de titulaciones. La formación para el autoempleo es un objetivo importante de la nueva FP, de ahí que en muchos ciclos exista un módulo de administración, gestión y comercialización en la pequeña empresa y otro de formación en orientación laboral dirigido a proporcionar conocimientos de organización laboral y jurídicos, sobre relaciones laborales, etc. (Recio, 1998: 159-160). El 18,6% de los alumnos que cursan estudios secundarios lo hacen en FP, bien por el plan LOGSE, o por el antiguo de la LGE (véase el [cuadro 13.2](#)). La FP tiene uno de sus principales retos en la superación del teoricismo hacia el que presiona la resistencia de las viejas estructuras.

Además de las llamadas enseñanzas de régimen general, la LOGSE regula también las de régimen especial que aquí no se describen (artísticas, de música y danza, arte dramático, artes plásticas y diseño –con sus grados medios y superior–, de idiomas, estudios de conservación y restauración de bienes culturales que, junto con los de diseño, tienen consideración de estudios superiores, etc.).

### *13.3.2. Innovaciones para la calidad de la enseñanza*

Además de los cambios estructurales, la LOGSE trae consigo, entre otras modificaciones, las que afectan al modelo curricular y al apoyo psicopedagógico, a la autonomía y organización de los centros, a la formación del profesorado y a la evaluación del sistema educativo. Algunos, como los relativos a la organización de los centros y la evaluación, ya han sido analizados en el capítulo anterior, por lo que no se tratarán en éste.

Fue el del currículum uno de los temas que plantearon mayor y más vivo debate. La razón era obvia: la descentralización política debía tener su correlato en la descentralización de las decisiones curriculares. Desechada la exclusividad de un currículum único o común y aceptada su descentralización, la cuestión estribaba en cómo lograr un equilibrio entre los distintos componentes llamados a configurar el currículum, y hasta dónde debía llegar esa descentralización, porque ello afectaría a una de las innovaciones de la reforma, la autonomía de los centros. Por otra parte, el lector ya sabe a estas alturas del libro, que a veces una amplia autonomía puede generar desigualdades, pues hay centros que, por su radicación geográfica, su ubicación en una misma localidad o por el alumnado que recibe, pueden verse en situación de desigualdad con otros centros. La decisión apuntó al establecimiento de varios niveles de concreción curricular que tuviesen en cuenta tanto el papel unificador de las administraciones educativas, que debe garantizar a todos los alumnos las experiencias educativas necesarias para su desarrollo personal y para su socialización, como el diferenciador de las comunidades autónomas y un cierto nivel de autonomía de los centros y del mismo profesor en su trabajo de atención a la diversidad en el aula, porque, a fin de cuentas, es el profesor

quien observa la individualidad y quien puede asegurar el respeto a la diversidad dentro de la comprensividad. De este modo, el Gobierno establece las enseñanzas mínimas comunes para todo el territorio nacional (primer nivel de concreción curricular), al que se añaden los contenidos precisos para que el escolar conozca lo que identifica a su entorno social, histórico, geográfico, etc., que son fijados, en un segundo nivel, por las Administraciones autonómicas; el tercer nivel de concreción es competencia del centro que ha de adaptar a su entorno humano y social (peculiaridades de los alumnos, demandas sociales, etc.) el currículum oficial fijado por el Gobierno central y los de las comunidades autónomas. Se puede incluso añadir un cuarto nivel, propio de la atención individualizada que el profesor sigue con cada alumno (véase el [cuadro 13.1](#)). Se produce, así, la coexistencia, difícil en su aplicación, del principio de la diversidad individual y de la unidad necesaria que salvaguarde la igualdad en la formación del escolar y su socialización en los valores necesarios para la pervivencia de ese tipo concreto de sociedad.

**Cuadro 13.1.** *Niveles de concreción curricular.*

<p><i>Primer nivel.</i> Diseño curricular base (Currículum básico)</p>	<p>Determina las enseñanzas mínimas precisas para garantizar a todo alumno la formación individual y social. Es competencia de las administraciones educativas. Es obligatorio para los centros, que han de seguir lo prescrito en él. Comprende los objetivos generales de la etapa y del área, las áreas curriculares, los bloques de contenido, las orientaciones didácticas y de evaluación.</p>
<p><i>Segundo nivel.</i> Proyecto curricular de Centro</p>	<p>El Claustro y los Equipos Docentes adaptan el Currículum básico al propio centro. Las administraciones educativas ayudan proporcionando recursos humanos, técnicos, formativos, laborales, etc. Abarca la definición de los objetivos generales del ciclo y los criterios para su evaluación, la selección y secuenciación de los contenidos, la metodología, la organización del tiempo, el lugar de la opcionalidad.</p>
<p><i>Tercer nivel.</i> Diseño Curricular de Aula (Programación de Aula)</p>	<p>Se inscribe dentro del marco del Proyecto curricular de Centro. Corresponde a los profesores que llevan a cabo la Programación teniendo en cuenta las diversidades que presentan los alumnos. El Ministerio proporciona orientaciones.</p>
<p><i>Cuarto nivel.</i> Diseño curricular individualizado (Programaciones individuales)</p>	<p>Pretende adaptar el currículum a las peculiaridades de cada alumno (intereses, capacidades, desarrollo evolutivo...). Es un nivel de concreción curricular necesario para atender a la diversidad individual.</p>

Naturalmente, la intervención de las Administraciones Públicas no se detiene en el establecimiento del currículum mínimo común, sino que adquiere el compromiso de garantizar a todos los centros los suficientes recursos para realizar una oferta educativa de calidad, además de proporcionar más medios a los centros que atiendan a poblaciones escolares desfavorecidas (Marchesi, 1995: 86).

Estrechamente ligados al diseño curricular aparecen dos temas de singular relevancia: el que hace referencia a la, al parecer, insalvable dicotomía entre comprensividad/diversidad y el relativo a la *transversalidad*. Ésta es otra significativa novedad del currículum desde el punto de vista de su influencia social. Para Elena Martín Ortega (1996: 642), quien fuera directora general del MEC, donde trabajó durante diez años con el grupo que preparó y puso en marcha la reforma, "se trata de parcelas del conocimiento que responden a situaciones hacia las cuales la sociedad muestra una preocupación singular y sobre las que considera necesario desarrollar una especial sensibilidad entre los niños y adolescentes"; así, la educación ambiental, para la salud, para la igualdad de oportunidades entre sexos, para la paz, la educación del consumidor... "son enseñanzas que apuntan a dar respuesta a problemas que la sociedad percibe como prioridades sobre las que asentar el futuro social". Son enseñanzas que se caracterizan por su prioridad, sistematicidad y transversalidad, es decir, no son materias aisladas del resto, sino que deben estar presentes en todo el currículum, en el quehacer del profesor y del equipo docente, impregnando el clima tanto del aula como de todo el colegio, tanto de las enseñanzas como de las prácticas cotidianas.

Más complejo, como ya se vio al hablar de las negociaciones que embargaron la reforma, es el tema de la *comprensividad*, que el equipo redactor de la reforma entendió como factor de igualdad y de progreso, y sus detractores como un obstáculo para esos mismos fines. Lo cierto es que el carácter comprensivo de la educación básica es considerado como la opción más determinante tomada por los autores de la reforma. Como es sabido, bajo el tema de la comprensividad/diversidad figura un debate que dista aún de estar cerrado: cómo compaginar políticas de igualdad y de competitividad, políticas democratizadoras y de atención a la diversidad. Alejandro Tiana (1990: 308) señala que "la opción escogida por el Ministerio de Educación es básicamente democratizadora, igualitaria, consciente de que la escuela refleja las diferencias sociales aunque puede contribuir a paliarlas", atendiendo al mismo tiempo a la diversidad como lo evidencia no sólo la posibilidad de que el alumno pueda ir diseñando su propio itinerario formativo con la creciente optatividad presente en la ESO, sino también la presencia de apoyo psicopedagógico que, además de funciones preventivas, asume las de orientar para el mejor tratamiento de la diversidad. Pocas innovaciones de la LOGSE han sido y están siendo tan criticadas como ésta. Recién aprobada la ley, Román Pérez y Díez López (1990: 215) advertían que el modelo comprensivo que se desarrolla, "está en fase de revisión en los países anglosajones [y es] más propio de los años 40 y 50 que de hoy". Díez Hochleitner (1997: 10), presidente del acreditado Club de Roma, afirma que la ley "se extralimitó" al establecer una misma "educación básica, obligatoria y gratuita *para todos*, pese al hecho diferencial entre los adolescentes [...] y la respetable inclinación

temprana por una formación técnico-profesional". García Garrido (1998: 129-130), director del INCE, cree que será difícil "sumarse a las tendencias actuales a favor de la calidad y de la excelencia en los resultados escolares si no se revisa seriamente la dirección igualitarista que, en materia de objetivos, contenidos y resultados, marca la legislación actual". Permita el lector otra opinión más, ésta del director general de Centros Educativos del MEC, Francisco López Rupérez (1996: 15), del Partido Popular, para quien la comprensividad introducida por la LOGSE, que ha sido abandonada por la misma socialdemocracia europea, "produce inquietud en la sociedad, perplejidad en el profesorado y desasosiego en las familias", porque la experiencia señala que "la unificación de las estructuras termina generando, a través de distintos mecanismos, una unificación de los contenidos y de los métodos, que se consigue a expensas de una rebaja del nivel académico, rebaja que discrimina a los alumnos en función de su origen social, toda vez que cuanto más mediocres son las enseñanzas, más decisivo es el papel de las familias".

Naturalmente, quienes se alinean a favor de la comprensividad, lo hacen porque ven en ella un modo de integrar y no de segregar, una manera de mirar hacia la igualdad y no a la competitividad, a la compensación de las desigualdades sociales y no a su profundización; también son conscientes de que los modelos comprensivos sólo son posibles desde la enseñanza pública y que sólo tendrán futuro si los poderes públicos los defienden; pero son también sabedores de que no corren buenos tiempos para la comprensividad. La selección educativa no tiene por qué ser una excepción en una sociedad como la que asiste al final del segundo milenio que distingue en función de las capacidades individuales. No se inventan ningún temor infundado. La propia exministra de Educación y Cultura, Esperanza Aguirre (1997), anunció que había llegado la hora del final de las propuestas igualitarias. De ahí, quizá, que piensen que, ante la inconveniencia de reformar la LOGSE, una forma de minarla es socavando los grandes principios que la inspiran, la comprensividad el principal de ellos, "ya que éste es una afrenta a la sociedad neoliberal que necesita encumbrar a los mejores para que la gestionen y marginar a los demás [...] Se quiere hacer de la educación primaria la etapa en la que finalice la comprensividad y que sea el espacio en el que se preparen las actuaciones segregadoras de la educación secundaria" (Roger Anaya, 1997: 40).

Más sintonía hay en torno a otro factor de mejora de la calidad, la autonomía de los centros, en tanto que permite definir su propia identidad en función de las necesidades del medio y del alumnado. La descentralización curricular de la que se ha dado cuenta es un aspecto fundamental de esa autonomía, pero no el único. Ésta se expande en otras competencias que la LOGSE concede a los centros, entre ellas la de gestionar sus propios recursos materiales y humanos (excepción hecha de la posibilidad de contratar profesores), de elaborar su propio proyecto educativo y definir su oferta como recurso de identificación frente a la homogeneidad tradicional de los centros públicos, etc. (Martín Ortega, 1996: 639 y 648). La autonomía, que ofrecía sobre el papel la posibilidad de adecuar el centro a las necesidades de sus alumnos y de su entorno, sin embargo, fue desmentida por la regulación progresiva de la vida de los centros, como lo demuestran los

reglamentos orgánicos que para muchos son exponente de la contradicción que supone, por una parte, hablar de autonomía y, por otra, de normativizar la vida del centro (Roger Anaya, 1997: 40-41).

Factor primero para la calidad de la enseñanza son los cambios que la reforma ha introducido en la formación del profesorado en un doble sentido: la formación inicial, contemplando un curso de formación pedagógica en las universidades y de aprendizaje práctico para todos los licenciados que se dediquen a la docencia, y la formación permanente o en ejercicio, de la que se han encargado los Centros de Profesores y de Recursos, que, integrados por los mejores profesores en sus respectivas especialidades, tenían la misión de proporcionar formación siguiendo el modelo de "formación en centros" y la reflexión sobre la práctica docente como consecuencia de la concepción de la reforma, más atenta a prestar formación a los equipos docentes que a los profesores de manera individual (Martín Ortega, 1996: 646). A tenor de la valoración que más adelante se recogerá, es particularmente interesante la intención que esta antigua responsable ministerial desvela de lo que era un convencimiento de la reforma, que los profesores no fueran "meros ejecutores de las decisiones de la administración", sino profesionales reflexivos con el suficiente criterio como para tomar decisiones curriculares, para reflexionar sobre su propia práctica e introducir modificaciones acordes con las necesidades sentidas y definidas por el centro escolar (Martín Ortega, 1996: 647). Los profesionales se sienten, sin embargo, carentes de formación para emprender la reforma y desconsiderados como profesionales reflexivos y capaces de actuar por iniciativa propia.

**Cuadro 13.2.** *Algunas cifras para el curso 1998-1999.*

<i>Alumnos según niveles</i>	<i>Total</i>	<i>+/- Curso anterior</i>	<i>Enseñanza pública</i>	<i>Enseñanza privada</i>	<i>Ratio alum./aula ens. pública</i>	<i>Ratio alum./aula ens. privada</i>	
Educación Infantil	1.131.029	+10.255	770.916 (68,2%)	360.113 (31,8%)	20,0	21,6	
Educación Primaria	2.567.012	-43.029	1.710.853 (66,6%)	856.159 (33,4%)	20,0	25,1	
ESO, Bach. y FP	3.432.187	-69.770	2.456.449 (71,6%)	957.738 (28,4%)	24,9	29,1	
<i>Niveles</i>			<i>Número de alumnos</i>				
<b>Sistema LOGSE</b>							
Enseñanza secundaria obligatoria Primer ciclo			1.925.833 (ratio alumnos/aula: 26,2) 999.516 (ratio alumno/aula en centros públicos 24,9; en privados, 29,1)				
Segundo ciclo			926.317 (ratio alumno/aula en centros públicos 27,6; en privados, 29,6)				
Bachillerato LOGSE			399.615				
Ciclos de formación de grado medio (módulo II)			110.846				
Ciclos de formación de grado superior (módulo III)			108.181				
Programas de garantía social			31.745				
<b>Sistema ley General de Educación (LGE)</b>							
BUP y COU			541.954				
FP 1.º y 2.º grado			314.013				
<i>Gasto global en educación 1992-1998</i>							
<i>Años/tipos de gasto</i>	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Total público*	6,1% 2946,1	6,3% 3129,7	6,2% 3210,0	6,2% 3434,0	6,2% 3649,3	6,2% 3773,9	6,2% 3970,5
De las familias*	700,5	787,7	866,6	947,9	1030,7	1094,7	1153,8

\* En miles de millones.

*Fuente:* datos provisiones del MEC.

Pero, antes de recoger los errores y aciertos de la reforma, no estará de más sintetizar, a modo de resumen de lo dicho hasta aquí y de recordatorio de otras cosas que no podían tener cabida en la extensión de un capítulo, los principios generales que contempla la reforma según la opinión de Marchesi y Fierro (1989: 156-157):

- El concepto de educación permanente en la convicción de que en la sociedad actual se ha de estar en constante proceso de aprendizaje.
- La descentralización de responsabilidades educativas.
- La educación básica, funcional y polivalente en la enseñanza obligatoria.
- La conjugación de la comprensividad y la diversidad, de lo común y lo individual.
- Prepara para la sociedad actual, pluralista, desarrollada, democrática...
- Mayor enraizamiento con el entorno, más sensible a las demandas sociales y mayor participación real de sus integrantes.

Sin embargo, para Román Pérez y Díez López (1990: 216), la LOGSE integra mal sus principales antinomias: troncalidad/optatividad, educación para todos/educación selectiva, aprendizajes teóricos/aprendizajes funcionales, objetivos terminales/objetivos propedéuticos, educación colectiva/educación individualizada, aprendizajes especializados/aprendizajes globalizados, igualdad/excelencia...

Pero ¿qué dice la realidad de la reforma tras los primeros resultados de la evaluación a que ha sido sometida, aunque sólo en una de sus etapas?

En marzo de 1998 se hace público el primer informe oficial del Ministerio de Educación sobre la calidad de la educación secundaria obligatoria. El diagnóstico que presenta el INCE sobre esta nuclear y conflictiva etapa ocupa cinco documentos técnicos que recogen las conclusiones de un trabajo de campo realizado en 1997 entre 56.555 estudiantes, 3.287 profesores y 11.508 familias. Los resultados de los cuestionarios sobre la educación que se tiene, no sobre la que se desea, han sido traducidos a un escala de rendimiento de 0 a 500 puntos que representan la puntuación que obtendrían los alumnos en un hipotético test de 500 preguntas comunes para estudiantes de 14 y 16 años, estimándose el nivel satisfactorio en 250 puntos para 14 años y 300 para 16. Los hallazgos más significativos son: los conocimientos de los alumnos de 14 años son aceptables, pero no muy satisfactorios, nivel de satisfacción que es menor en el rendimiento en los alumnos de 16 años; los mejores resultados se obtienen en geografía e historia y los peores en matemáticas; los alumnos de 16 años obtienen mejores resultados con el sistema LOGSE que con el anterior de la LGE; los centros privados tienen mayor rendimiento que los públicos con los alumnos de 14 años, pero algo inferior con los de 16; el informe recoge también el aprecio de los profesores por los contenidos y objetivos

de la reforma (véase el [cuadro 13.3](#)).

**Cuadro 13.3.** *Resultados del primer informe del INCE sobre la educación secundaria obligatoria.*

Áreas y otros aspectos evaluados	14 años	16 años
<i>Rendimiento escolar</i>		
<i>Lengua y Literatura</i>	225	267
<i>Comprensión lectora</i>	Los sentidos dobles y figurados, las frases hechas y las ideas secundarias son inalcanzables para muchos alumnos.	
<i>Expresión escrita</i>	El 96,5% acentúa mal. A cierta distancia un portentaje elevado tiene problemas ortográficos y de puntuación. Menos de la mitad es capaz de elaborar historias extensas y bien articuladas.	
<i>Matemáticas</i>	226	263
<i>Ciencias naturales</i>	230	267
<i>Geografía e historia</i>	228	269
<i>Comparación entre sistemas educativos</i>	Apenas hay diferencias de rendimiento entre los sistemas LOGSE y LGE (véase el cuadro 13.4).	
<i>Diferencias autonómicas</i>	El informe distingue dos grupos: el superior, en el que están Madrid, Castilla-León, Galicia (que superan la media nacional en todas las materias), Aragón, La Rioja, Asturias, País Vasco y Navarra. En el grupo inferior: Cataluña, Comunidad Valenciana, Baleares, Murcia, Extremadura, Ceuta y Melilla. Castilla-La Mancha está en el grupo superior en el rendimiento de 16 años y en el inferior en el de 14 años. Andalucía y Canarias no participaron.	
<i>Centros públicos y privados</i>	Los privados, con mayor rendimiento en alumnos de 14 años en todas las materias. Los públicos proporcionan mayor rendimiento en alumnos con 16 años excepto en lengua, en la que los privados se imponen. En geografía e historia apenas se aprecian las diferencias.	
<i>Por sexos</i>	Las chicas son superiores en rendimiento en lengua e inferiores en matemáticas y ciencias sociales. De los 14 a los 16 años disminuye la diferencia en lenguaje y aumenta considerablemente a favor de los chicos en matemáticas, ciencias naturales y geografía e historia.	
<i>La opinión de los profesores</i>	Aprecian los contenidos y objetivos de la ESO. No cuestionan los principios teóricos y metodológicos de la LOGSE. El 72% prefiere metodologías activas. El 60% considera insuficiente su formación inicial. El 89% cree que el mejor incentivo sería la reducción de alumnos por aula. El 80% se considera abandonado por la Administración en los conflictos.	
<i>Disciplina y agresiones</i>	Para el 25% de los consultados mejora, empeora para el 21% y se mantiene igual para el 32%. El 20% no ha conocido casos de indisciplina. El 29% cree que las agresiones entre alumnos tienden a aumentar, el 23% a disminuir y el 48% cree que seguirán como siempre.	

Fuente: elaboración propia a partir de las entregas del informe aparecidas en *El País*, los días 3, 4, 5, 6 y 8 de marzo de 1998.

**Cuadro 13.4.** Comparación del rendimiento a los 16 años por Sistemas Educativos (LOGSE y LGE).

	ESO	BUP-FP	BUP
<i>Lengua</i>	265	268	292
<i>Matemáticas</i>	266	241	279
<i>Ciencias naturales</i>	274	258	275
<i>Geografía e historia</i>	271	260	283

Fuente: elaboración propia a partir de las entregas del Informe aparecidas en *El País* los días 3, 4, 5, 6 y 8 de marzo de 1998.

#### 13.4. Valoración de la reforma

El primer informe del INCE sobre determinados aspectos, aunque parciales, de la reforma, es la muestra de que, a pesar de no haber ingresado aún en la tercera y última etapa, la de institucionalización de la reforma, es posible extraer ya algunas conclusiones y valoraciones, cosa que, por otra parte, hacen quienes contribuyeron a su gestación. Bueno será, pues, empezar por la autocrítica que éstos realizan. Para Marchesi (1995: 87-90, 1997: 604) y Martín Ortega (1996: 652-654), miembros del equipo de la reforma, ésta tuvo aciertos y errores. Entre los primeros destacan el procedimiento elegido a pesar de que ello supone la prolongación de la situación de reforma durante años, el diálogo permanente mantenido con los sectores implicados, el carácter global de la reforma que permite introducir modificaciones de acuerdo con la realidad y los problemas que el dilatado calendario de implantación ha ido detectando y que ha hecho posible su corrección antes de la entrada de los niveles siguientes, el coherente marco teórico de la reforma que proporciona estabilidad al proyecto... Entre los errores señalan el haber creado demasiadas expectativas que los problemas provocados en la práctica han transmutado a veces en desilusiones, la constatación de que la norma legal no siempre camina al mismo ritmo que la realidad compuesta de situaciones, estructuras y personas, no haber tenido en cuenta la organización de los centros y su proyecto educativo, la falta de atrevimiento para establecer modelos diferenciados de incentivación de los docentes, la incapacidad de ampliar la gratuidad del ciclo 3-6 años, la escasa y, sin embargo, conveniente coordinación entre las reformas de las enseñanzas no universitarias y la Universidad (no facilitada por la propia autonomía universitaria), lo que ha provocado incoherencias entre unos estudios y otros, el hecho de que algunas modalidades de

bachillerato hacen corto el período de dos años de que consta, etc. Es una autocrítica que procede de quienes estuvieron en los organismos decisores de la reforma. La valoración de quienes están llamados a hacerla posible en la cotidianidad escolar es, en muchos aspectos, bastante más crítica, aunque coinciden en algunos que los autores de la reforma califican de negativos; así, en el aludido estudio del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados de Madrid (1998) los profesores consideran escasa la coherencia (1,93 puntos de 5) existente entre la enseñanza que se imparte en la ESO y el bachillerato, y la que se da en la Universidad, e insuficiente la duración del Bachillerato para el que una mayoría de ellos pide tres años de enseñanza. El modo en que se está desarrollando la aplicación de la reforma, la estructura "caótica" del sistema, la escasa atención que recibe el profesorado, la deficiente formación inicial y la desmotivadora formación permanente, etc., son algunos de los aspectos que valoran negativamente los 1284 profesores consultados que asistieron a la Universidad de Otoño organizada en 1997 por el Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid. Pero no se queda en estas quejas la valoración de los docentes, que, por otra parte, se emitían ya en los primeros años de experimentación de la reforma.

En efecto, un estudio reciente (Pérez Gómez, 1997: 183) sobre el proceso de experimentación de la reforma del tercer ciclo de EGB en Andalucía detecta que ya entonces estaba presente el diagnóstico que hoy se repite asiduamente de la reforma:

Así, pues, la complejidad que implica el propio modelo pedagógico que anima el espíritu de la Reforma (...), la insuficiencia de materiales y, lo que es más grave, la carencia de preparación suficiente en el profesorado para afrontar tal tipo de tareas y modos de elaborar y trabajar un proyecto curricular en equipo, así como la preocupación por el supuesto deterioro de la calidad de la enseñanza y su reflejo en la preparación de los alumnos, conduce en la totalidad de los centros al abandono más o menos temprano de los aspectos más característicos de la Reforma.

Otros estudios cuestionan seriamente la reforma, llegando incluso a negar que hubiera una "reforma cualitativa", sino más bien una readaptación, modernización o reconversión, incluso tardía, del sistema educativo; Zufiaurre (1994: 232-233) apoya esta opinión en la creencia de que "no existe una clara mentalidad reformadora de la educación, no se han dotado los recursos suficientes [...] no se han estructurado adecuadamente los apoyos, las plantillas, los equipos docentes, no se ha procedido a dignificar consecuentemente al profesorado, no se ha atendido debidamente su formación y capacitación profesional [...]", la doble existencia de un modelo formativo –de "competencias" para la FP y "constructivista" para el resto–, el cambiante proceso de la reforma que ha oscilado desde las posiciones claramente innovadoras y abiertas que se agotan en 1987 hasta el discurso científico teorícista del experto de los noventa, donde la reforma sigue un modelo regulado y jerarquizado... son algunos argumentos que apoyan una valoración criticista de la reforma en la que Benjamín Zufiaurre llega a distinguir hasta cuatro reformas dentro de la misma reforma.

Ante estudios de este tenor, cabe preguntarse qué ha sucedido para que una reforma que recoge antiguas aspiraciones de los movimientos pedagógicos progresistas

(alargamiento de la escolaridad obligatoria, centralidad del carácter comprensivo de las enseñanzas como medio de evitar segregaciones tempranas y de propiciar la igualdad de oportunidades, nuevas formas de trabajo escolar, atención a la diversidad, la potencialidad de lograr una ciudadanía crítica, responsable y participativa...) esté siendo cuestionada y provoque el desánimo que, paradójicamente, parece desmentir el aludido informe del INCE. La dificultad radica en que los principios de la reforma exigen inexcusable y perentoriamente nuevas condiciones de trabajo –diferentes a la actual sobrecarga de los horarios, al escaso tiempo para el trabajo en equipo, su planificación y seguimiento–; requieren la adopción y asimilación de nuevos métodos y planteamientos, así como de una organización más novedosa y adecuada; exigen superar las contradicciones entre la teoría y la práctica, como el concebir la figura del profesor, por un lado, como un mediador entre el alumno y el conocimiento y un organizador de aprendizajes, capaz de innovar constantemente como quiere la LOGSE, y, por otro, convertirle en la práctica en un ejecutor técnico de las decisiones tomadas por el experto impidiendo así la potenciación del trabajo del propio profesor y, lo que es peor, provocando en él el rechazo hacia una reforma cuyas claves siente que no controla y una actitud de desánimo –que detectan los Movimientos de Renovación Pedagógica– que aboca al profesor a esperar que esas claves "le vengan dadas desde más arriba por equipos de expertos [...] (y) en último término, por las editoriales" (Roger Anaya, 1997, 37). Una concepción de la reforma como la descrita en apartados anteriores requiere vencer las resistencias e inercias de las personas y de las instituciones, lo que pasa por una mejor formación inicial y en centro de la que los profesores, como se ha señalado, dicen carecer y a la que los responsables de la reforma parecen no dar adecuada respuesta. El profesor, que tiene que habérselas con el lenguaje a menudo confuso y crítico de la reforma, no sabe cómo afrontar las exigencias de la comprensividad, en especial los de bachillerato, acostumbrados a un alumnado en cierto modo más seleccionado que el que le llega con la ESO, una etapa que, además, les obliga a enfrentarse con el reto de preparar a esos alumnos de acuerdo con el doble carácter propedéutico y terminal de esta etapa, lo cual –señala Catalán Fernández (1997: 49-50)– no sólo les lleva a tener que modificar su "rol preferente de especialistas en un área de conocimiento por el de educadores", sino que, además, se ven ante la incertidumbre de tener que "optar por aquellos contenidos que deben formar parte del bagaje fundamental de cualquier ciudadano, o aquel, más exigente desde el punto de vista académico, que consideran necesario para acceder a estudios superiores. Además, aparece en las aulas un colectivo de alumnos procedentes de los medios sociales y familiares más desfavorecidos que valora escasamente cuanto puede obtener en el instituto y que centra sus expectativas en una inmediata inserción laboral". No se trata ya de criticar las premuras de la reforma, su precipitación o su improvisación, sino de generar actitudes positivas entre quienes están llamados a llevar a la práctica lo diseñado en la teoría, se trata de instalar en ellos la cultura de la reforma, que vaya seguida por una adecuada financiación, pues, mientras no sea así, los beneficiados de la reforma no serán los centros públicos, sino los privados con una estructura más flexible a los requerimientos para su aplicación

(García Garrido, 1996: 12); la falta de medios hace que la atención a la diversidad no sea –como ha observado la Mesa Confederal de Movimientos de Renovación Pedagógicas (MRPs, 1998: 84)– un punto de partida, sino un elemento de actuación a posteriori sobre las disfunciones detectadas, cuando no un simple limitarse a impartir los contenidos mínimos con algunas actividades de refuerzo; lo mismo sucede con la optatividad, que no se está entendiendo, también por falta de medios, como diversificación curricular para el desarrollo de la individualidad del alumno, sino como algo supeditado a las necesidades organizativas, a las disponibilidades de la plantilla o a los intereses de algunos profesores. A *este* respecto Catalán Fernández (1997: 51) advierte de un serio riesgo, "la selección interna de los alumnos solicitantes de ciertas optativas (fundamentalmente de tipo científico o técnico) en función de su currículum académico, lo que determina en la práctica la existencia de grupos diferenciados según rendimiento".

Por estas y otras razones, la reforma ha conocido vicios de funcionamiento que están provocando una actitud diferente en los centros y profesores ante su implantación. Rogero Anaya (1997: 36-37) distingue tres tipos de centros según su disposición ante la reforma: centros implicados desde el inicio en ella, a cuyos planteamientos se han incorporado con naturalidad; son generalmente centros donde se da un trabajo cooperativo y en los que el proyecto educativo y curricular es cosa de ellos; centros que han asumido la terminología de la reforma, pero que en la vida del centro y del aula siguen la prácticas tradicionales; y centros en los que "parece no haber sucedido nada desde tiempos inmemoriales ya que lo importante son los contenidos academicistas y enciclopédicos, ordenados y secuenciados por la editorial de turno, sin cuestionarse otros aspectos ni dar respuesta a las demandas formales que la ley exige". Parecida agrupación le merece el profesorado: un grupo importante que mantiene un compromiso durante años; otro, mayoritario, que "se encuentra en una posición de acatamiento formal" pero que mantiene los enfoques tradicionales; aumenta el grupo de los apáticos que delegan en la editoriales las prerrogativas que la ley les otorga, y una minoría que "está pasando de forma activa a la desobediencia explícita a los postulados centrales de la reforma: comprensividad, atención a la diversidad y el enfoque globalizador entre otros". Como se puede apreciar, todavía falta mucho para que la reforma se consolide como cultura y pase a la etapa de institucionalización. Cabe incluso cuestionarse si esto llegará a ser posible; es decir, es lícito preguntarse por el futuro de la reforma.

No hace falta extenderse en algo que todos asumen: que las reformas incorporan a su componente técnico una determinada ideología que se irradia sobre los objetivos y los medios para cumplirlos. El discurso múltiple que aparece a lo largo del proceso de reforma no hace abrigar esperanzas sobre la pureza de los postulados defendidos en la ley de 1990. Leyes como la LOPEG, ya estudiada en el capítulo precedente, abonan este criterio en el que abunda aún más la progresiva instalación de la ideología neoliberal en la política educativa española. Y ya advirtió Álvaro Marchesi (1997: 604) que "la reforma española no comparte la ideología liberal que incorpora al funcionamiento del sistema educativo las reglas del mercado y la competencia entre los centros docentes y que ve en la libertad de elección de los padres el mecanismo fundamental para mejorar la calidad de

la enseñanza. Por el contrario, su opción ideológica se basa en el apoyo al sistema público de enseñanza y en el desarrollo de un conjunto de factores que faciliten el acceso de todos los alumnos a una educación de calidad". Entonces, ¿qué sucederá con la reforma? Más arriba se ha dicho que el Partido Popular en el poder no modificará la LOGSE por el alto coste de todo tipo que eso acarrearía, pero hay quien sostiene (Carbonell, 1997: 12) que la reforma puede ser "minada en la práctica" con fórmulas diversas, como implantar las agrupaciones por niveles, establecer itinerarios pedagógicos diferenciados en el segundo ciclo de la ESO (cosa que, como se ha recogido en páginas atrás, acaba de anunciar el Ministerio), anticipar los programas de garantía social, o con "otras fórmulas que tienen que ver con las llamadas escuelas de segunda oportunidad que facilitan y legitiman administrativamente el abandono prematuro de los estudiantes socialmente más problemáticos y académicamente menos brillantes". Wilfred Carr (1994: 14-15) comparte la opinión de quienes no ven posible reformas igualitaristas en los tiempos actuales:

La "igualdad" y el "desarrollo personal" no nos sirven ya como principios organizativos centrales de la política educativa. En su lugar emerge ahora la ideología conservadora y desde esta óptica principios tales como la "calidad" y "preparación para el trabajo" aparecen como muy importantes. Estos principios van a sustituir por tanto a aquellos otros de "igualdad" y de "desarrollo personal" de corte más liberal y, de este modo, van a emerger como nuevos pilares de la Reforma educativa del futuro.

Sin embargo, todavía hay que preguntarse si la reforma que ha protagonizado este capítulo estaba lejos de las palabras de W. Carr. Bueno será que el capítulo se cierre con una reflexión sobre qué cabe entender por "preparar para la vida futura", algo que está presente en las intenciones básicas de la LOGSE en general y de la educación secundaria en particular. La ley se fija entre sus fines la sintonía de la sociedad española con los requerimientos de competencia que proceden de Europa, de ese espacio europeo al que España pertenece desde 1986. Así lo reconoce la propia ley en su preámbulo y así se dice en el *Libro Blanco* de la reforma. Pero se ha dicho también que la LOGSE es una ley "seguidista" en el sentido de que pretende sobremanera ir tras la estela de exigencias exteriores al propio sujeto: integración en el circuito de competitividad en el que figuran países mucho más adelantados que España, adaptación a las estructuras sociopolíticas de la Comunidad Europea, seguimiento de las exigencias de la sociedad finisecular... Y en este mismo libro se ha argumentado en favor de esta necesaria adecuación, aunque siempre se ha añadido que, además de lo posible, está lo deseable. En este caso conviene decir algo sobre el fin primero al que se encamina la reestructuración del sistema educativo que persigue la reforma, básicamente la calidad de la enseñanza. El *Libro Blanco* parte de la dificultad de caracterizar la calidad que pretende porque entiende que va consustancialmente unida a la calidad de la vida; no obstante, se deja claro que "la cuestión de la calidad de la enseñanza y de su mejora aparece, por consiguiente, vinculada a la cuestión de los fines de la educación: para qué se educa, a qué metas se desea que conduzca la educación" (MEC, 1989: 94). Aunque el *Libro Blanco* se muestra

respetuoso con la dimensión social e individual que, como objetivos de la formación de la personalidad, recoge el artículo 27.2 de la Constitución, es más limitado en el alcance de los fines de la educación de lo que lo fue sólo dos años antes el *Proyecto para la reforma de la enseñanza*, donde se puede leer algo que se echa de menos tanto en el *Libro Blanco* como en la ley (MEC, 1987: 23):

El acelerado ritmo de innovaciones tecnológicas reclama un sistema educativo capaz de impulsar en los estudiantes el interés por aprender. Y que ese interés ante nuevos conocimientos y técnicas se mantenga a lo largo de una vida profesional, que probablemente tenderá a realizarse en áreas diversas de una actividad productiva cada vez más sujeta al impacto de las nuevas tecnologías. El progreso tecnológico, por otro lado, plantea también serios desafíos a la hora de lograr un desarrollo social equilibrado que sea respetuoso con una dimensión humana de la existencia. Existe el temor, para algunos ya elaborado en forma de diagnóstico, de que la humanidad ha progresado más en técnica que en sabiduría. Ante este malestar el sistema educativo ha de responder tratando de formar hombres y mujeres con tanta sabiduría, en el sentido moral y tradicional del término, como cualificación tecnológica y científica.

Estas palabras y su espíritu, correspondientes, como se habrá percatado el lector, a un discurso diferente al de la LOGSE, van a ser substituidas por otras insistentes en la capacitación de los recursos humanos y su adaptación a los procesos de modernización. En este sentido se dice que la reforma es "seguidista", porque es adaptativa y escasamente transformadora de lo posible para convertirlo en algo deseable. En una monografía sobre la reforma, Carmen Elejabeitia e Ignacio Fernández de Castro (1991: 15) ofrecen una interpretación de la educación entendida como "ese *ir siendo* de cada persona, en el que el único producto es el *sí mismo*, un sí mismo en el que el ser y el hacer son inseparables y conforman un mismo proceso [...]; el sí mismo es el paradigma de esa distancia de cuanto no se es, que, al mismo tiempo, sólo puede desplegarse adaptándose al orden en el que necesariamente se vive para, readaptándolo, construirse en la afirmación de lo que uno mismo va siendo: un proceso móvil, flexible y reflexivo [...]; una persona no es lo que el medio hace de él, sino lo que él es capaz de hacer de sí mismo con lo que el medio hace de él".

La educación no es sólo adaptación, sino también, y sobre todo, transformación.

---

RESUMEN
---------

---

La reforma de la enseñanza que se convierte en ley en 1990, tiene un origen que se remonta, cuando menos, a 1982 con el cambio de Gobierno. Es, por tanto, una reforma de proceso largo, que todavía está en su fase de aplicación sin haber llegado, en consecuencia, a su última fase de institucionalización. Es, además, una reforma compleja, no sólo por las negociaciones difíciles que tuvo que sortear, sino, sobre todo, porque en esa evolución sufre la influencia de los cambios ideológicos que afectan al Partido Socialista, responsable de la reforma

hasta el nuevo relevo político acaecido en 1996. De este modo, la reforma de la enseñanza no tiene un discurso único ni uniforme, sino claramente tres: el primero de inspiración socialdemócrata (1982-1987), otro de orientación tecnocrática influido ya por las nuevas corrientes del liberalismo económico (1987-1996), y un tercer período que corresponde al Gobierno del Partido Popular y que parece ir dotando a la reforma de una ideología claramente neoliberal incompatible, según algunos de los autores de la ley, con el espíritu de la reforma. De hecho, algunos de sus principios básicos, como la comprensividad, está siendo –como lo fueron también a principios de la década– duramente cuestionados. Esto hace que el futuro de la reforma sea un tema de reflexión.

En este capítulo, pues, se refiere el proceso por el que pasa la reforma y la conveniencia o no de llevarla a cabo tal como se hizo, se resumen las características estructurales básicas –referidas a las enseñanzas de régimen general– y se reflexiona sobre algunas de las modificaciones esenciales propuestas para lograr uno de los objetivos primordiales de la reforma, la calidad de la enseñanza, prestando especial atención a la comprensividad. El primer informe del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) ofrece algunos datos que proporcionan a la teoría el contrapunto de la práctica. La autocrítica de algunos responsables de la reforma que dejan ver más los aciertos que los errores y la valoración más crítica y desalentadora que de ella hacen los docentes, cierran este capítulo.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Compare las propuestas del sistema educativo configurado por la ley general de Educación de 1970 y los principios de la LOGSE.
- b) Argumente su opinión sobre la necesidad o no de una reforma global del sistema educativo.
- c) Explique cuáles son según su criterio los aspectos fundamentales de la LOGSE.
- d) Algunos responsables de la reforma de la enseñanza creen que uno de sus aciertos es precisamente la continuidad ideológica que fundamentó el proceso, informada por la ideología del Partido Socialista, responsable de aquella. Según esta opinión, ¿está de acuerdo en los distintos discursos que, al parecer, atraviesan la reforma? ¿Puede identificarlos y llenarlos de contenido? Haga lo mismo si detecta otros discursos diferentes a los aquí señalados.
- e) Argumente a favor y en contra de la comprensividad.
- f) ¿Cuál es en su opinión el futuro de la reforma de la enseñanza?



# 14

## *La ley de Reforma Universitaria. Claves y problemas*

### **14.1. Introducción**

El día primero de septiembre de 1983 el *Boletín Oficial del Estado* da a conocer la ley orgánica 11/1983 de 25 de agosto de Reforma Universitaria, en una época del año que no logra evitar el recuerdo de los modos de proceder del anterior régimen, que utilizaba el período de vacaciones estivales para publicar disposiciones legales conflictivas. Sea o no esto mera coincidencia, lo cierto es que la ley de Reforma Universitaria (en adelante LRU) se tramita parlamentariamente de forma muy rápida y sin apenas debate por parte de la comunidad universitaria; quizás pesara en el ánimo de la mayoría socialista el recuerdo de otros muchos proyectos de reforma (auspiciados por los ministros de la Unión de Centro Democrático, Iñigo Cavero, González Seara y Mayor Zaragoza) que se quedaron sólo en eso, en proyectos por mor de las presiones de diversa índole –entre ellas las corporativas– que sufrieron; una posible explicación de este proceder la dieron los examinadores de la OCDE en su informe sobre la política educativa española cuando afirmaron "que si se hubiera sometido a un proceso de amplia discusión interna en las Universidades, la LRU nunca se habría promulgado, o lo habría sido de una forma tan aguada que habría resultado inefectiva" (MEC-CIDE, 1986: 95). También es posible que en esta "tramitación de urgencia" influyera la creencia de que la reforma de la Universidad española era inaplazable dados los desajustes entre la sociedad y la Universidad y los existentes en el seno de la propia institución académica.

### **14.2. Algunas razones para la reforma de la universidad**

En el preámbulo de la ley, el entonces ministro José María Maravall (1984: 97-112 y 1987: 10-11) y muchos de los expertos nacionales y extranjeros –International Council for Educational Development (I.C.E.D., 1987: 17 y ss.)– que han examinado la política universitaria española recogen la necesidad de su reforma en base a las disfunciones que se acaban de señalar y que, en resumen, se pueden concretar en las siguientes notas.

La democratización del acceso al conocimiento ha repercutido en una fuerte demanda de puestos escolares universitarios provocando un considerable crecimiento de efectivos –por cada alumno en 1960, había en 1985 más de cinco (I.C.E.D., 1987: 29)– y, como consecuencia, también de la infraestructura de la universidad; de tal modo que pocas eran las universidades españolas que se ajustaban a lo que se considera como la media de alumnos adecuada (no más de veinte mil por universidad), siendo por todos conocidos los casos de gigantismo de muchas universidades españolas.

Por otro lado, la mayor parte del estudiantado optaba por titulaciones con escasas salidas profesionales. Esto último se convertía en algo tanto más grave cuanto que los títulos que ofrecían las universidades estaban informados por una excesiva rigidez, de modo que no eran en absoluto un instrumento eficaz para proteger al titulado de los cambios vertiginosos que conocen las sociedades y sus demandas y, por tanto, de las exigencias de los nuevos conocimientos y las nuevas profesiones; la versatilidad precisa para poder cambiar de profesión no era una nota distintiva de las antiguas titulaciones; las nuevas habrán de tener en cuenta este rasgo –la versatilidad y polivalencia– si quieren anticiparse a lo que ya entonces se intuía que iba a dejar de ser una rareza, como el cambio de trabajo o de profesión varias veces a lo largo de la vida laboral, cosa que ya hace tiempo dejó de ser inusual en otros países desarrollados. La rigidez de las titulaciones se alimentaba de otras maneras no menos inflexibles, como la adscripción casi inexorable del profesor a una asignatura concreta, lo que, naturalmente, le hace poco polivalente y, en consecuencia, escasamente aprovechable en caso de modificaciones o innovaciones curriculares.

Del mismo vicio y extemporaneidad pecan los currícula poco adaptables a las necesidades de los tiempos que corren. Los estudios de tercer ciclo –los anteriores Cursos monográficos de Doctorado– no venían guiados por una planificación acorde con líneas de investigación, sino más bien por dedicaciones coyunturales e individuales del profesorado.

El profesorado universitario conocía también algunas disfunciones, entre ellas –y dejando al margen, por sobradamente difundida, la proliferación de categorías docentes sin justificación–, su heterogénea distribución que tal vez obedeciera más a la fortaleza e influencia de determinados estudios, asignaturas, centros, universidades o cátedras que a las necesidades de nuevos estudios o de universidades de creación más reciente. Por otra parte, se ha afirmado por doquier que el profesorado, con notables excepciones, estaba más dedicado a la docencia que a la investigación cuando ésta, se afirmará después, encuentra su escenario más idóneo en la propia universidad, que ha de hacer de ella, junto con la docente, una de sus principales dedicaciones.

En fin, también se ha sostenido que en la "antigua" universidad, informada por el modelo napoleónico –se ha afirmado que el verdadero y único rector era el ministro–, persistían modos autoritarios y prácticas desacordes con los nuevos perfiles de una sociedad dotada con una norma legal que contempla derechos y libertades fundamentales, a los cuales aquella universidad, deudora del régimen político –al que, no hay que olvidarlo, opuso fuerte resistencia– y no dotada de los necesarios mecanismos

formales, difícilmente podía atender y desarrollar.

Estos son algunos desajustes que, convertidos en razones, se arguyeron desde varias instancias, entre ellas la propia ley de Reforma Universitaria y el Ministerio; de su lectura cabe colegir que la nueva universidad que se quiso diseñar, como no podía ser de otra manera, sobre bases diferentes a las que se denunciaron como propias de la anterior necesitará mucho más que buenas intenciones y mucho más que voluntarismo, porque de todos son conocidas –como se han puesto de manifiesto– las comprensibles resistencias al cambio que ofrecen no sólo las personas, sino las propias instituciones; buena muestra de ello es la prevista reforma de la reforma. Sin entrar de momento en valoraciones, es necesario recoger cuáles son las bases sobre las que se quiso edificar la nueva universidad que dibuja la LRU.

### **14.3. El marco de la reforma**

Lo dicho en las líneas precedentes proporciona el marco social en el que surge y al que obedece la reforma de la universidad. Recuérdese que la LRU quiere responder a una sociedad democrática a la que, por contra, no se adecuaba la universidad napoleónica, a la cual está llamada a substituir; quiere también satisfacer mediante fórmulas de versatilidad a las cada vez más numerosas y novedosas exigencias profesionales de la sociedad; pretende, en fin, hacer de la universidad una institución entonada con la realidad que le toca vivir, una realidad presidida por la constante generación y mutación de conocimientos, a los que, por otra parte, desean acceder cada vez más ciudadanos.

Pero la LRU se encuadra también en un ordenamiento jurídico nuevo y distinto al que sustentaba la universidad precedente. En efecto, la ley de 1983 –primera gran medida para la reforma de la enseñanza en España que, como ya se ha señalado, se completaría en 1985 con la ley orgánica del Derecho a la Educación (LODE), en 1990 con la ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) y en 1995 con la ley orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG) (véase el [cuadro 11.1](#))– viene no sólo a desarrollar los principios constitucionales que afectan a la universidad, sino a hacer efectivos otros de los que son depositarios las personas y las instituciones. Así, por ejemplo, la LRU desarrollará el precepto constitucional contenido en el artículo 27.10, en el que "se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca", pero también debe atender a estos otros, incluidos en el citado art. 27:

- "Todos tienen el derecho a la educación", derecho que no habrá de ser entendido de manera restrictiva, es decir, como derecho a un puesto escolar en la universidad, sino de un modo más extenso que exige una enseñanza de calidad; naturalmente –y no es posible abundar aquí en contenidos jurídicos–, ello no impide que los poderes públicos, ante un bien escaso y caro como es la

enseñanza universitaria, establezcan los mecanismos legales y académicos oportunos que aseguren que ese bien escaso será bien aprovechado por las mejores capacidades; de este modo, el bien público priva sobre el interés particular que, sin embargo, queda protegido, al garantizar los poderes públicos –mediante una política de becas y ayudas al estudio entre otras medidas– que nadie sin la capacidad requerida quede fuera de la universidad. No se debe olvidar, por otro lado, que los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación "mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes" (art. 27.5), participación que se amplía a la intervención en el control y gestión de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos; de este mandato constitucional deriva una de las medidas democratizadoras de la universidad pública como es el establecimiento de diversas instancias –a las que se hará mención en las páginas siguientes– que posibilitan la participación de la comunidad universitaria y social en la programación, gestión y control de la universidad.

- "Se reconoce la libertad de enseñanza"; precepto este que no sólo incluye la libertad de cátedra –derecho reconocido en el art. 20.1.c de la Constitución–, sino también lo que se explicita más claramente en el [apartado 6](#) de este mismo artículo 27, el reconocimiento "a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales"; este particular contenido de la libertad de enseñanza es de actualidad en el tema que nos ocupa dado que, al amparo de esta libertad, recogida en el título VIII de la LRU, el real decreto 557/1991 de 12 de abril (BOE del 20 de abril), establece los requisitos y normas básicas para la creación y reconocimiento de universidades públicas y privadas y de los centros en ellas integrados o adscritos a la primeras, cuyas enseñanzas vayan dirigidas a la obtención de títulos universitarios oficiales y con validez en todo el territorio nacional.
- La autonomía de la universidad que se predica en el art. 27.10 tiene contrapuntos o limitaciones en la norma constitucional; en el mismo art. 27.8 se establece que "los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes", y en el art. 149.1.30 se especifica como una de las competencias exclusivas del Estado la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia"; la Constitución impone, además, como se desprende del proceso descentralizador que contempla (art. 148.1.17), la presencia en la vida y en la norma universitaria de otras instancias públicas, las comunidades autónomas.

De estas exigencias constitucionales resultó una ley que había de guardar un equilibrio entre las competencias reconocidas al Estado, a los Gobiernos autónomos y a las propias universidades. La LRU, en su preámbulo, reconoce y sanciona este reparto de competencias que, aparte de cumplir con la norma constitucional, alejan de la nueva universidad el centralismo criticado a la anterior, reparto este que llega también al Consejo de Universidades, si bien éste es sólo un órgano consultivo, aunque influyente. Más aún, el principio de participación que reconoce la norma fundamental obliga a la LRU a ordenar en la universidad una estructura organizativa que contemple necesariamente la presencia en sus órganos de gobierno no sólo de los sectores de la comunidad universitaria (profesores, alumnos, personal no docente), sino también de aquellos que representan los intereses sociales, los cuales tienen en el Consejo Social su órgano de representación específico.

Llegados a este punto –que se retomará más tarde– conviene llamar la atención sobre un aspecto que afecta de lleno a la intención de la LRU; lo ha explicitado con claridad en un magnífico trabajo José María Souviron Morenilla (1989: 118-122) cuando observa que la ley regula cuidadosamente los aspectos competenciales y de organización; sin embargo –dice–, "los mandatos atinentes a la reforma de las enseñanzas y la investigación son mucho menos explícitos [...] Sorprende este laconismo [en lo que respecta a la misión y funciones de la Universidad] en una ley cuyo preámbulo se inicia con unas ambiciosas palabras", lo que no quiere decir –como sostiene el citado autor– que para la ley la enseñanza y la investigación no adquieran una importancia capital, sino que la LRU es "básicamente una ley de reforma estructural de las Universidades, en la que resalta su signo de equilibrio de poderes" que son los que, una vez reformada la estructura de la universidad, habrán de hacer posible la reforma de las funciones. Dos antiguos ministros de Educación así lo entienden; José María Maravall (1984: 117), responsable máximo de la ley, vio la LRU como el "prerrequisito" para la reforma universitaria que "sólo puede culminar con la autorreforma que corresponde llevar a cabo a la propia comunidad universitaria"; por su parte, Alfredo Pérez Rubalcaba (Fundación Santillana, 1989: 63) afirma que "la LRU no es sino un instrumento que el Gobierno propone al Parlamento y que éste concede a las Universidades para trabajar en su propia reforma"; el preámbulo de la ley reconoce su pretensión de "establecer un marco para la renovación de la vida académica", pero, al mismo tiempo, advierte que "lo decisivo en última instancia será la acción transformadora que emprendan las propias Universidades". Se trata, en la intención de los creadores de la ley, de poner las bases, reformando las estructuras, para que las distintas instancias implicadas en la misión de la universidad (el Estado, la propia comunidad universitaria a través de sus respectivos Estatutos y las comunidades autónomas en las que radiquen) puedan desarrollar luego lo que en la propia ley sólo se enuncia; esto posibilita que cada universidad, en el ámbito de las competencias que le confiere la LRU, pueda dotarse de un perfil diferenciador respecto a otras universidades; de hecho, un análisis de los Estatutos de las universidades españolas (Sánchez Blanco, 1988) ha evidenciado distintos grados de originalidad y de creatividad dentro de la norma común que supone la LRU, la cual, conviene repetirlo, permite

diferentes desarrollos, que, en este caso, dependen, sobre todo, de la voluntad de las personas y de las instituciones.

#### 14.4. La autonomía universitaria

La LRU llega con la misión de dar cumplimiento a dos grandes objetivos que, con el tiempo, se han declarado también como dos grandes problemas; uno, naturalmente, consiste en satisfacer el mandato constitucional que reconoce la autonomía universitaria "en los términos que la ley establezca"; el otro, no menos obvio, se refiere a la universidad como un servicio público sujeto a las exigencias de la sociedad; el preámbulo de la ley lo dice sin ambages: "Si la Constitución española hace imperativa la reforma, ésta es también imprescindible para que la Universidad pueda rendir a la sociedad lo que tiene derecho a exigir de aquélla, a saber: calidad docente e investigadora", y la ley entiende que para satisfacer con eficacia estos derechos y requerimientos se precisa una universidad libre y autónoma capaz de dotarse de una nueva organización de sus estudios y de una estructura académica y de funcionamiento también nueva para poder cumplir con aquellas demandas de calidad en la docencia y en la investigación; de estos tres aspectos nucleares se ocupan las páginas que siguen.

El alcance y contenido de la autonomía universitaria ha sido suficientemente analizado y ha resultado no menos controvertido. La autonomía que la LRU otorga a las universidades ha sido criticada, sobre todo, desde aquellas posiciones que esperaban que viniese dotada de un contenido más amplio; para algunos, incluso, con tales competencias, la universidad no puede, ni siquiera, llamarse autónoma (Salustiano del Campo, 1987: 357), porque, en efecto, la Administración se reserva importantes competencias (cuadros 14.1, 14.2 y 14.3).

**Cuadro 14.1.** *Competencias de la Universidad.*

- Elabora sus propios estatutos
- Elige y designa los órganos de gobierno de la universidad
- Elabora, gestiona y administra sus presupuestos, bienes y recursos propios
- Estable relaciones con otras instituciones de su ámbito, españolas y extranjeras
- Elabora y aprueba los planes de estudio e investigación
- Crea, modifica y suprime departamentos
- Selecciona, forma y regula las actividades del personal docente, investigador y administrativo
- Expide títulos académicos y diplomas
- Evalúa el rendimiento docente y científico del profesorado
- Es competente en temas de admisión, permanencia y verificación de los conocimientos de los estudiantes

- Etc.

**Cuadro 14.2. Competencias del Gobierno de la nación.**

- Establece los requisitos mínimos para la creación de nuevas universidades
- Dictamina los títulos universitarios que tienen carácter oficial
- Fija las directrices generales de los planes de estudio
- Homologa los títulos expedidos por universidades privadas
- Regula las condiciones de homologación de los títulos extranjeros
- Aprueba el Reglamento del Consejo de Universidades, nombra a cinco de sus miembros y lo preside
- Establece los criterios y procedimientos de selección en los centros universitarios
- Hasta el momento, designa tres vocales en los concursos para cubrir plazas de profesorado universitario
- Regula las normas básicas del régimen de dedicación del profesorado y su régimen retributivo
- Etc.

**Cuadro 14.3. Competencias de los Gobiernos autonómicos.**

- Aprueba los estatutos elaborados por las universidades
- Nombra al rector elegido por el claustro
- Tiene competencias para crear y suprimir centros universitarios, así como para adscribir a las universidades otros centros o institutos
- Fija el inicio de las actividades de las nuevas universidades
- Es miembro nato del Consejo de Universidades
- Regula la composición de las 3/5 partes del Consejo Social y promulga la ley fijando el número total de miembros del Consejo cuyo presidente nombra
- Fija las tasas académicas conducentes a la obtención de títulos oficiales
- Etc.

Pero, volviendo de nuevo al preámbulo de la ley, en él se justifica el alcance de la autonomía universitaria: "Esta Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas". Josep María Bricall Masip (1987: 53-54) profundiza en esta intención de la ley cuando dice que,

como es evidente, el concepto de autonomía puede no coincidir con el de autogestión por participación de quienes operan y trabajan en cada Universidad: es decir, en la autogestión los órganos de dirección se constituyen en su práctica totalidad, por la representación de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. Como es natural, la autonomía puede no comportar una autogestión total y no la contempla ciertamente así la actual legislación española, en la medida que algunos órganos importantes de la Universidad –como el Consejo Social– no están formados por representantes elegidos por quienes participan en el quehacer universitario [...] Me parece que esta presencia en los órganos de gobierno de personas ajenas a la actividad de una Universidad, pero representativas de la vida social y política, trata de evitar la posible tendencia a la reproducción y, acaso, endogamia, de las unidades autogestoras.

José María Maravall (1987: 13), utilizando un término más duro y, al tiempo, explicativo de otra limitación a la autonomía universitaria, dice que "la LRU no entiende la autonomía como un régimen de impunidad o de apertura para la veda del corporativismo", queriendo decir con esto que la universidad habrá de dar cuenta de su rendimiento y responsabilidad a la comunidad a la que pertenece.

Pero conviene abordar con más detalle los aspectos que se acaban de apuntar.

La LRU – se decía más arriba– trata de mantener el equilibrio entre las distintas referencias constitucionales en las que se enmarca la ley: las atribuciones del Estado, el reparto de competencias territoriales, la autonomía de las universidades y el principio de participación; se quiere que los intereses públicos, los universitarios y los intereses sociales estén protegidos mutuamente dentro de la autonomía universitaria. Para José M. Touriñán (1996a: 172), la combinación de las competencias a tres niveles distintos – autonómico, estatal y universitario propiamente dicho– "significa que las Comunidades Autónomas, el Estado y las Universidades pueden definir políticas universitarias propias, buscando su específica identidad", lo que, obviamente "postula una exigencia de coordinación" a nivel nacional y autonómico: "Si hubiera que decirlo en una sola frase, cabría afirmar que el Sistema Universitario, desde la perspectiva de la política universitaria está diseñado para tratar de conjugar el exquisito respeto a la autonomía de la Universidad y la voluntad de ejercer las competencias propias de las Administraciones".

De este modo, la autonomía de la universidad se expande en cuatro direcciones: autonomía estatutaria o de gobierno, autonomía académica o de planes de estudio, autonomía presupuestaria, financiera o de gestión y administración de sus recursos, y autonomía para la selección y promoción de su personal. Es una autonomía que se ubica en la "autonomía restringida" que R. Medina Rubio (1996: 260-261) diferencia de la "heteronomía estatal" (el Estado no inviste de un poder legítimo a la comunidad universitaria cuyos órganos son simples representantes o mandatarios del Estado) y de la "autonomía universitaria en sentido pleno" (el Estado reconoce a la universidad entidad e independencia frente al poder político para autonormar sus propias actividades sin intromisiones del Estado). La "autonomía restringida" limita de algún modo o condición impuesta por el Estado el poder de la comunidad universitaria. Esto es lo que hace el citado artículo 3.º, que, en su párrafo primero, establece la coexistencia del régimen de autonomía y de coordinación entre todas las universidades: "Las Universidades están

dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas", y en su apartado tercero el art. 3 encomienda las tareas de coordinación, por un lado, a cada comunidad autónoma respecto a las universidades en el ámbito de su competencia y, por otro, al Consejo de Universidades respecto a todas las universidades del Estado; es ésta una reserva interesante por cuanto que junto al *principio de descentralización* –por el que las Universidades dejan de vincularse a la Administración central– la ley sitúa el *principio de coordinación* no ya sólo entre las universidades de una misma comunidad autónoma –que es tarea de esta Administración–, sino entre todas las universidades del Estado, función que se encomienda al Consejo de Universidades. De este modo, la organización y funcionamiento de las universidades públicas se estructuran en base a una "división tripartita de competencias" –derivada del triple régimen ya mencionado: de coordinación, de descentralización y de autonomía– correspondiente al Estado, a las comunidades autónomas y a las propias universidades, además de las que la propia LRU atribuye al Consejo de Universidades (Souviron Morenilla, 1988: 211-215). Se puede decir, por tanto, que la autonomía de la universidad tiene sus limitaciones en la descentralización que contempla la Constitución y en la coordinación que se reserva el Estado, con el fin de armonizar la autonomía con la heteronomía, la innegable diversidad con la necesaria unidad básica, lo que se manifiesta, sobre todo, en la configuración de las titulaciones, cuyas directrices generales son competencia del Estado que ve en ellas un requisito para la homologación de títulos que haga posible la circulación sin trabas de los profesionales por todo el territorio nacional. Además, la autonomía universitaria encuentra también su contrapunto en el control y evaluación de su actividad. El entendimiento que de la universidad hace la propia ley como "un servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas", es lo que impele al legislador en el preámbulo a la LRU no sólo a considerar la participación de los sectores sociales en el gobierno, ordenamiento, coordinación y planificación de la universidad que encomienda al Consejo Social, sino también a interpretar que "el control del rendimiento y la responsabilidad sean, en definitiva, la contrapartida de la autonomía y del privilegio que implica el acceso a la Universidad y la adquisición de un título académico"; y, una vez más, la ley delega en la responsabilidad de las propias universidades la manera de hacer operativos los cauces de evaluación y control que señala; así, por ejemplo, contrapartidas a la autonomía universitaria son las competencias del Consejo de Universidades y las otorgadas al Consejo Social, las que la propia LRU establece para la evaluación periódica de la actividad docente e investigadora del profesorado (art. 45.3), así como la publicación de las memorias anuales de la actividad de los departamentos (art. 45.4).

La autonomía y la actividad de la universidad se fundamenta en la libertad académica (art. 2.1) que integra las tres libertades que contempla la Constitución: libertad de cátedra, de investigación y de estudio; a este respecto, es interesante resaltar la observación que hace Souviron Morenilla (1998: 61), para quien la libertad académica a la vez que constituye el fundamento de la autonomía universitaria, también es el

fundamento junto con esa propia autonomía "de la configuración institucional de las Universidades, es decir, de su propia existencia en cuanto tales como algo diferente de la mera existencia de centros superiores de enseñanza".

## **14.5. Estructura y órganos de gobierno**

### *14.5.1. Estructura departamental*

A pesar de que los departamentos universitarios aparecen como tales en las universidades españolas en 1965, existe bastante unanimidad en considerar la estructura departamental –característica del sistema anglosajón– como uno de los pilares de la actual reforma universitaria. El art. 8 y siguientes del título I de la LRU regulan el régimen de los departamentos, si bien dejan cierta flexibilidad para que los estatutos de cada universidad decidan en última instancia acerca de su composición por departamentos y sobre el proceso de implantación de éstos siempre de acuerdo con las normas básicas que dicte el Gobierno (recogidas en el real decreto 2360/1984 de 12 de diciembre, BOE del 14 de enero de 1985) para garantizar la coherencia científica y una mínima homogeneidad en la estructura de los departamentos.

Los departamentos –dice el art. 8– se convierten en los responsables de la organización y el desarrollo de la investigación y de las enseñanzas propias de su respectiva área de conocimiento, pudiéndose desarrollar en una o varias facultades, escuelas técnicas superiores, escuelas universitarias o cualesquiera centros que se creen al amparo del art. 7 de la LRU. El protagonismo que, en este sentido, tenían las facultades y escuelas técnicas superiores, reside ahora en los departamentos, que, al contrario de lo que sucedía con anterioridad a la LRU, ya no se integran en un centro universitario concreto, sino que, según el campo del saber que abarquen –área de conocimiento– pueden extender su radio de acción a varias facultades o centros universitarios. De este modo, los departamentos agrupan a todos los profesores e investigadores de una misma universidad especializados en un mismo saber que se caracterice "por la homogeneidad de su objeto de conocimiento, una común tradición histórica y la existencia de investigadores, nacionales e internacionales". La universidad –dice a este respecto Carlos Pajares (1987: 65) "'no' es un conjunto de Facultades, Escuelas Técnicas Superiores y Escuelas Universitarias. El organigrama de la Universidad no empieza como una suma disjunta de dichos centros que a su vez son suma de Departamentos y que sólo excepcionalmente existen algunos relacionados con más de un centro y entonces se les llama interfacultativos. Por el contrario, el organigrama de la Universidad empieza con los Departamentos que son los constituyentes básicos de ésta".

Las funciones que se encomiendan a los departamentos les confieren un alcance lo suficientemente notorio como para promover una transformación importante de la estructura universitaria, así como para propiciar un giro positivo en orden a la mejora de la calidad de la docencia y la investigación, objetivo este para el que, a fin de cuentas, se

establece la estructura departamental. Para el entonces ministro de Educación, José María Maravall (1987: 12), la estructura departamental procura que la organización de las enseñanzas se haga más flexible y resulte más económica, "más flexible y ágil porque aumenta la polivalencia docente de los profesores, las posibilidades de modificar la oferta de enseñanzas alterando la combinación de Departamentos que contribuyen a las enseñanzas que conducen a un título. Más económica porque se puede incrementar la oferta de títulos sin necesidad de crear centros nuevos, como sucede con los sistemas universitarios tradicionales asentados en facultades y escuelas".

Junto a estas características cabe poner otras de no menos relevancia que afectan al personal docente e investigador que integra un departamento. Así, se posibilita la creación de equipos coherentes de investigación, evitando su dispersión en los distintos centros universitarios; esto tiene dos potenciales ventajas: por un lado, la agrupación de instrumentos y materiales necesarios para la investigación, sobre todo aquéllos – laboratorios, por ejemplo– de coste elevado, y, por otro lado, la teóricamente beneficiosa interacción entre profesores de una misma área, pero de distintos centros, como afirma el entonces rector de la Universidad de Santiago de Compostela, Carlos Pajares Vales (1987: 67), para el que, además, "una de las grandes ventajas que implica la estructura departamental es la incorporación de muchos profesores a la vida universitaria efectiva. Esto es muy claro, en el caso de profesores de Escuelas Universitarias y de Colegios Universitarios que en muchos casos no podían hacer otra cosa que dar clase sin ninguna posibilidad de interacción científica".

Criterios de racionalidad como los expuestos pesarían a la hora de establecer las normas básicas sobre la creación de los departamentos, haciéndola depender de un número mínimo de profesores que podrá ser fijado por los respectivos estatutos, respetando siempre el mínimo de doce profesores a tiempo completo, a los cuales les unirá la correspondencia científica que asegura el área de conocimiento bajo la que se agrupan y cuyo rótulo da nombre al departamento creado.

La importancia del alcance de la estructura departamental de las actuales universidades españolas es mayor si se considera que los departamentos son los únicos a los que compete la organización de los estudios del tercer ciclo, así como los correspondientes a los de primero, y segundo ciclos, en los cuales, sin embargo, las facultades actúan como coordinadoras. No sólo esto, el papel de los Departamentos en los planes de estudio y en la implantación de nuevos títulos es de tal relevancia –como se ha puesto de manifiesto, para algunos negativamente, en las discusiones sobre los planes conducentes a nuevas titulaciones– que convierte la estructura de la universidad española en departamentos como uno de los ejes de la reforma. En este entendimiento cabe situar la naturaleza y fines de los órganos de gobierno de los departamentos. La índole trascendental de su función hace que las decisiones se tomen de forma colegiada y con representación de todos los incursos en su radio de acción: profesores, investigadores, alumnos y personal de administración y servicios. Respecto a los órganos de gobierno de los departamentos el art. 13 de la LRU sólo dictamina que los Estatutos de las universidades deberán contemplar como mínimo un órgano colegiado, el *consejo de*

*departamento*, y otro unipersonal, el director; dice, además, que la elección de los representantes de los distintos sectores de la comunidad universitaria se realizará mediante sufragio universal, libre, igual y directo, de modo que en su gobierno esté garantizada la presencia de todos los sectores afectados.

#### 14.5.2. *Estructura participativa*

Recordará el lector que la ley de Reforma Universitaria establecía entre sus principios que "La Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas"; así, la universidad española contempla una estructura participativa en la que están representados los intereses universitarios y los intereses sociales; de los primeros son claro escenario los ya mencionados consejos de departamento así como los claustros, junta de gobierno y juntas de centro; los segundos, los intereses sociales, tienen en el consejo social de cada universidad su órgano de participación más representativo, si bien, encuentran en el Consejo de Universidades otro órgano en el que defender sus intereses.

*Las Juntas de facultad o escuela* y el decano o director de escuela universitaria son órganos de gobierno de carácter colegiado y unipersonal respectivamente y de existencia necesaria a tenor de lo dispuesto por el ya mencionado art. 13 de la LRU; en aquéllas deben tener garantizada su representación los distintos sectores de la comunidad universitaria, es decir, el personal docente e investigador, el de administración y servicios y los alumnos, cuyos representantes serán elegidos también mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de conformidad con lo dispuesto en la propia LRU y de acuerdo a la normativa electoral contemplada en los estatutos de las respectivas universidades. El decano o director son elegidos por sus respectivas juntas (art. 17 LRU).

Del *claustro universitario*, el art. 15 de la LRU dice que es el máximo órgano representativo de la universidad; le incumben, además de las que le confieran los estatutos de su universidad, funciones de importancia trascendental: la elección del rector de entre los catedráticos que presten servicio en ella, la aprobación de los estatutos y de las líneas generales de funcionamiento de la universidad; de aquí el alcance de la composición del claustro, que la LRU deja al criterio de los estatutos, los cuales, en cualquier caso, deberán contemplar que, como mínimo, tres quintos de sus miembros sean profesores.

La *junta de gobierno* (art. 16 LRU) es el órgano ordinario de gobierno de la universidad; la ley no fija su composición –ni sus funciones–, que encomienda a los estatutos; en cualquier caso hace estas salvedades: que, presidida siempre por el rector, deberá tener una representación de los decanos de facultades, de los directores de escuelas universitarias, de directores de institutos universitarios, de estudiantes y de personal de administración y servicios, así como deberá contar con los vicerrectores, el secretario general y el gerente; advierte la norma, además, que no podrá recaer acuerdo

de la junta de gobierno sobre un centro sin escuchar previamente al decano o director que lo representa.

Del *consejo social* dice el art. 14.1 de la LRU que "es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad". Inserto en la estructura universitaria, el consejo social garantiza la participación en su gobierno de las diferentes fuerzas sociales con el fin de que la universidad responda a los intereses generales de la comunidad nacional y de sus respectivas comunidades autónomas. En este sentido, la LRU establece unos mínimos referidos a las funciones del consejo social y a su composición, remitiendo para su desarrollo a una ley de la comunidad autónoma correspondiente. El art. 14.2 LRU encomienda al consejo básicamente una triple función: presupuestaria, de supervisión y de coordinación; es decir, le corresponde la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad a propuesta de la junta de gobierno, la supervisión de las actividades de carácter económico y del rendimiento de sus servicios, así como promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad. Respecto a su composición el legislador establece que esté formada en sus dos quintas partes por una representación de la junta de gobierno, elegida por ésta de entre sus miembros, y de la que, necesariamente, formarán parte el rector, el secretario general y el gerente; las restantes tres quintas partes las integrará una representación de los intereses sociales, de acuerdo con lo que establezca la ley de la comunidad autónoma correspondiente, que, en cualquier caso, preverá la participación de representantes de sindicatos y asociaciones empresariales. La presencia de este órgano de gobierno –usual en los sistemas comparados– constituyó un punto de conflicto en la discusión parlamentaria de la reforma de la universidad (Congreso de los Diputados, 1984); la figura del consejo social polarizó las posiciones en torno a dos tipos de creencias, las que –defendidas por la oposición de derechas– entendieron que el consejo detraía sentido y significado a la autonomía universitaria dadas las trascendentales competencias asignadas al consejo social que, recuérdese, tiene una composición mayoritaria extraacadémica, y las que –apoyadas por el grupo socialista– ven en el consejo social una nueva manera de conformar la Universidad que superaría "una autonomía corporativa de las Universidades" (Souviron Morenilla, 1988: 122). José María Ureña Francés (1989: 129), entonces rector de la Universidad de Cantabria, justifica este órgano de participación en la creencia de que "la autonomía de la Universidad requiere que parte de las decisiones no las tome la propia Universidad, ya que sucedería que ésta reproduciría sus propios vicios. Para esto la LRU creó una institución en cada Universidad, el Consejo Social, con más de la mitad de sus miembros no universitarios, pero haciendo su labor para la Universidad".

Otros, sin embargo, son –al menos lo fueron en su día– muy críticos con el consejo social; así, por ejemplo, para el profesor Salustiano del Campo (1987: 359) "este órgano, encargado de presupuestar, programar y controlar, se constituye como un comisariado político más que como un auténtico Patronato, reduciendo terriblemente el papel del Rector y de los demás órganos de Gobierno puramente universitarios". Al margen de ambas posturas, en cuya base sin duda anida una concepción ideológica, la universidad

española parece haberse configurado en torno a dos organismos de relevancia en la estructura universitaria y para la sociedad: el consejo social, con un presidente nombrado por los Gobiernos autónomos y la junta de gobierno, a cuya cabeza está el rector, elegido por la comunidad universitaria.

Al *Consejo de Universidades*, al que ya se ha hecho referencia más arriba, le corresponden por ley funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento (art. 23 LRU). Lo preside el ministro que tenga a su cargo las competencias en materia universitaria y lo componen los responsables de la enseñanza universitaria en los consejos de gobierno de las comunidades autónomas que hayan asumido competencias plenas en materia de enseñanza superior, los rectores de las universidades públicas (los rectores de las privadas sólo serán convocados cuando el Consejo trate asuntos que les conciernan), quince miembros, nombrados para un período de cuatro años entre personas de reconocido prestigio o especialistas en los diversos ámbitos de la enseñanza universitaria y de la investigación, designados de este modo: cinco por el Congreso de los Diputados, otros cinco por el Senado y los cinco restantes por el Gobierno. El Consejo funciona en pleno y en dos comisiones: la de Coordinación y Planificación y la Académica (art. 24).

Las funciones que tiene encomendadas son de gran relevancia para la vida universitaria; entre otras le incumbe informar sobre la creación y supresión de universidades, facultades, escuelas universitarias, institutos universitarios, departamentos, centros universitarios privados, etc., proponer al Gobierno títulos que tengan carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, así como las directrices generales de los planes de estudio que deben cursarse para la obtención y homologación de aquéllos, informar sobre los requisitos que deben reunir las universidades privadas para su reconocimiento, establecer módulos objetivos sobre la capacidad de los centros en orden al acceso de los estudiantes a ellos y a los distintos ciclos de la enseñanza; informar sobre las condiciones de homologación de títulos extranjeros y los expedidos por las universidades privadas, fijar el catálogo de áreas de conocimiento, informar sobre la permanencia en la universidad y sobre la contratación con carácter permanente de profesorado asociado de nacionalidad extranjera, etcétera (véase la [figura 14.1](#))

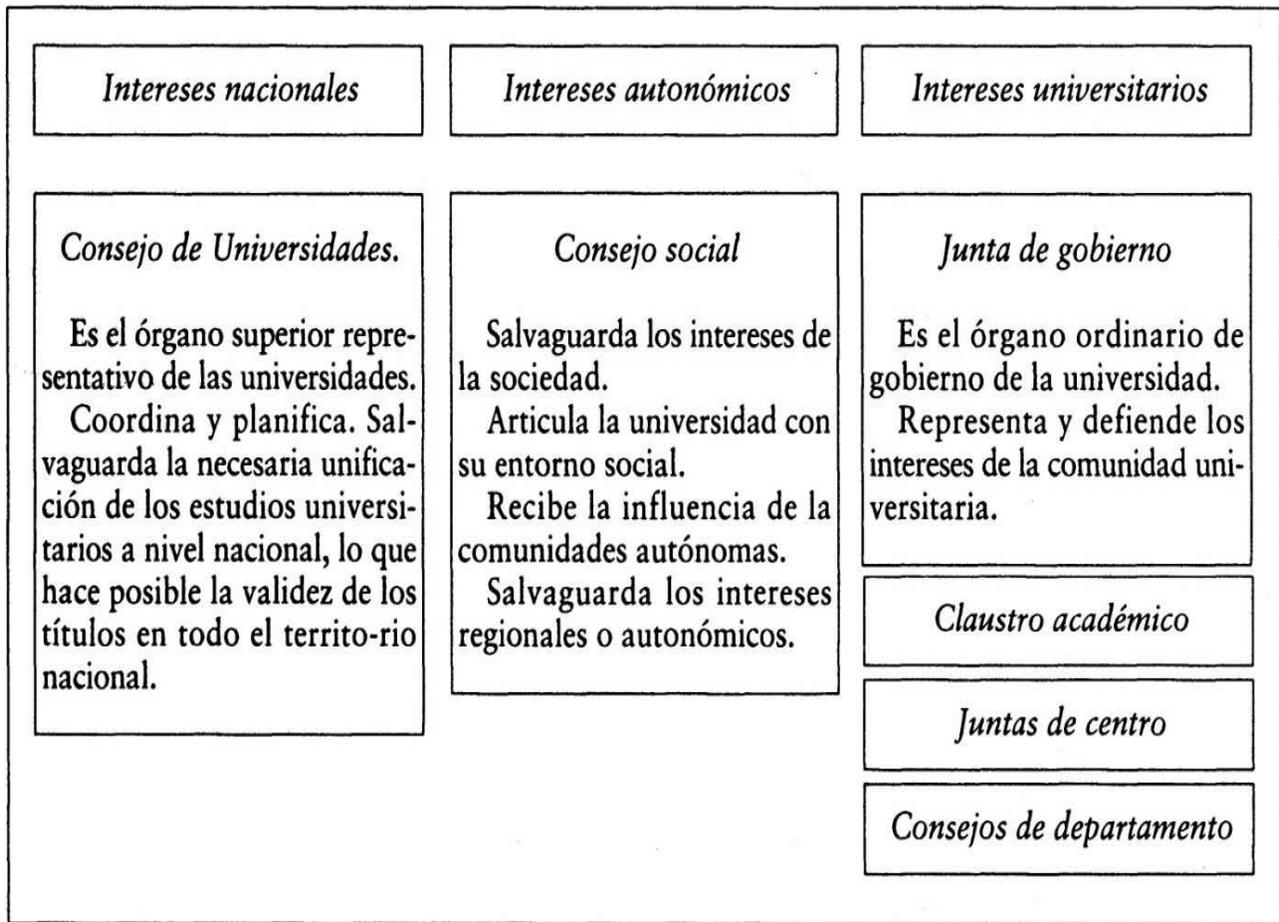


Figura 14.1. Organismos universitarios en representación de los intereses nacionales, autonómicos o sociales y universitarios.

### 14.5.3. Organización de los estudios

A) *El Título, elemento clave de la reforma.* En opinión del entonces vicesecretario de Coordinación Académica del Consejo de Universidades, José María Souviron Morenilla (Consejo de Universidades, 1987a: 34), "el título es el elemento nuclear sobre el que la LRU articula sus previsiones", opinión que en los momentos del debate en torno a los títulos adquirieron plena vigencia. La importancia del título es tal que en torno a él giran y de él dependen las directrices generales de los planes de estudios y estos mismos, su estructura cíclica, así como el régimen de los centros privados de enseñanza superior que, aunque se regirán por sus propias normas de organización y funcionamiento, estarán sujetos a efectos de reconocimiento y homologación de títulos a las condiciones generales establecidas por el Gobierno previo informe del Consejo de Universidades. Si en la anterior universidad lo importante era el centro, que daba su nombre al título que expedía, en la actual lo determinante es el título, como decimos, en el que pueden estar implicados varios centros, los cuales ya no ofrecerán enseñanzas destinadas a la obtención de un único título, sino a varios, tantos cuantos les autorice la universidad

(véase el análisis de Souviron Morenilla en Consejo de Universidades, 1987a: 33-36).

La LRU introduce una interesante novedad, la diferenciación entre "títulos de carácter oficial" –válidos para todo el territorio nacional– (art. 28.1), y "otros diplomas y títulos" que las universidades podrán expedir en uso de su autonomía y que no tendrán más validez que la que les otorgue el mercado de trabajo, pero en ningún caso tendrán el refrendo estatal del que sí disponen los títulos oficiales para lo cual, previamente, han debido ajustarse a las directrices generales establecidas por el Estado a propuesta del Consejo de Universidades, directrices que son garantía de la necesaria homogeneización y coordinación entre los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales con validez en todo el territorio nacional; son las exigencias del Estado para un reconocimiento a priori de tales títulos.

Una de las mayores innovaciones de la LRU y de su desarrollo posterior mediante el real decreto 1497/1987 de 27 de noviembre (BOE del 14 de diciembre) sobre directrices generales comunes de los planes de estudio, es el establecimiento de un Catálogo de Títulos oficiales en el que destaca, aparte de los títulos de sólo segundo ciclo, la cantidad de ellos –134 títulos frente a los 87 de la situación anterior (véase el [cuadro 14.5](#))– y los 1930 nuevos planes de estudio.

**Cuadro 14.5.** Desglose del Catálogo de Títulos Oficiales por áreas y ciclos.

Áreas	Sólo 1. <sup>er</sup> ciclo	1. <sup>er</sup> + 2. <sup>er</sup> ciclo	Sólo 2. <sup>er</sup> ciclo	Total títulos
Humanidades	1	21	4	26
Ciencias sociales y jurídicas	14	10	4	28
Ciencias experimentales y de la salud	6	12	4	22
Enseñanzas técnicas	38	12	8	57
Total títulos	59	55	20	134

Las principales innovaciones de las enseñanzas universitarias –a tenor de lo establecido en el citado real decreto 1497/1987 de 27 de noviembre– se concretan en dos ejes fundamentales: su vertebración en una estructura cíclica y la reordenación de los contenidos de los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales.

*B) Estructura cíclica de los estudios.* Su razón de ser reside en la flexibilidad de las fórmulas y soluciones que permite, de modo que hace posible una mayor rentabilidad de la oferta universitaria, un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y posibilitar al

estudiante un amplio abanico de opciones para la confección de su currículum. La vertebración de las enseñanzas universitarias en una estructura cíclica pretende superar la rigidez de las actuales carreras universitarias, de manera que tras la superación de un primer ciclo se pueda obtener un título que permita el acceso a la actividad profesional al tiempo que sea posible continuar estudios de un segundo ciclo.

El primer ciclo –con una duración de dos o tres años académicos según establezcan las correspondientes directrices generales propias de cada título– comprenderá enseñanzas básicas y de formación general, y, en determinados casos, enseñanzas orientadas a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales. Por su parte, el segundo ciclo –que tendrá una duración de dos años académicos y será organizado en facultades y escuelas técnicas superiores–, estará dedicado a la profundización y especialización en las correspondientes enseñanzas, así como a la preparación para el ejercicio de actividades profesionales.

El primer ciclo puede tener un carácter terminal, es decir, no tiene por qué demandar un segundo ciclo como sucedía con la ley general de Educación, aunque puede tener su secuencia en un segundo ciclo; también a la inversa: las directrices generales propias permiten segundos ciclos que no sean la continuación directa de primeros ciclos y a los que se podrá acceder desde otras enseñanzas de primer ciclo con complementos de formación para determinadas titulaciones; naturalmente, junto a enseñanzas de sólo primer ciclo y de sólo segundo ciclo, pueden establecerse enseñanzas de primer y segundo ciclo. En el ánimo del legislador reside la posibilidad de abrir los segundos ciclos, aun de distintas enseñanzas –si bien del mismo bloque científico, técnico o humanístico–, a los primeros ciclos con la intención de propiciar "la fácil circulación entre carreras de una misma rama, más allá de la cerrada técnica actual de las convalidaciones que ni siquiera aseguran la fluidez del circuito dentro de la misma carrera cuando se cursa en distintas Universidades" (Consejo de Universidades, 1987a: 38).

*C) La ordenación de los contenidos de las enseñanzas que contempla la normativa legal se regula de tal manera que permita la conciliación de dos principios: la libertad académica y la competencia exclusiva del Estado en lo relativo a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales (art. 149.1.30 de la Constitución); con arreglo a este criterio, el real decreto de referencia distingue tres bloques entre los que necesariamente deberán distribuirse los contenidos de los planes de estudios que conduzcan a la obtención de un título oficial: a) *Materias troncales* que contemplan los contenidos homogéneos mínimos que serán establecidos por las directrices generales propias; son de obligada inclusión en todos los planes de estudio; la carga lectiva en créditos correspondiente a las materias troncales será como mínimo el 30% del total de la carga lectiva si son del primer ciclo, y si corresponden al segundo la carga lectiva será del 25% del total de la carga lectiva de este ciclo. Esta parte homogénea de los planes garantiza el mínimo exigible en la formación del futuro titulado y justifica la intervención del Estado. En algunos títulos muy profesionalizadores este mínimo se ha incrementado considerablemente dejando escaso*

margen para que cada universidad introduzca sus peculiaridades culturales en las materias cuya definición es de su competencia. *b) Materias no troncales determinadas discrecionalmente por la universidad* en sus planes de estudio; éstas, a su vez, pueden ser *obligatorias* (libremente establecidas por cada universidad, que las incluirá dentro del correspondiente plan de estudios como materias obligatorias para el alumno), y *optativas* (libremente establecidas por cada universidad, que las incluirá en el correspondiente plan de estudios para que el alumno escoja entre ellas). Estas materias constituyen el auténtico plan de estudios de cada universidad, siendo el resultado de la correlación de fuerzas imperantes en el seno de la propia universidad, lo mismo que las materias troncales lo son de la existente a nivel nacional. *c) Materias de libre elección por el alumno*, en orden a la flexible configuración de su currículum. El porcentaje de créditos para la libre configuración del currículum del estudiante no será inferior al 10% de la carga lectiva total del plan de estudios. Las materias optativas y, sobre todo, las de libre configuración tienen una situación muy precaria pues su escasa oferta lleva a que se pueda hablar de una elección obligada.

Los planes de estudios, de obligada homologación por el Consejo de Universidades, son previamente aprobados por las universidades, lo que, sin duda, confiere a la comunidad universitaria una enorme responsabilidad. Junto a esta consideración hay que hacer otra también con el profesor Souviron Morenilla: "Digamos de entrada que debería superarse la noción del plan como una mera lista de materias para ser concebido como el elemento guía que preside el desarrollo de la actividad universitaria en la correspondiente parcela"; así considerado, el plan de estudios –con la enumeración de las materias que lo integran y la descripción de su contenidos, sus objetivos y orientaciones pedagógicas, modos de acceso, carga lectiva tanto de tipo teórico como práctico, etc.– puede ser "punto de referencia de la evaluación administrativa o institucional de la enseñanza", sin que ello quiera decir que el plan de estudios sea algo estático, sino que "sin mengua de la mínima estabilidad necesaria (algo también frecuentemente olvidado) y del respeto de las reglas sobre su vigencia, fuese posible una mayor conexión de las enseñanzas con la realidad social y profesional y los cambios del mundo contemporáneo" (Consejo de Universidades, 1987a: 39-40).

Casi a modo de resumen, cabe destacar como aspectos más relevantes del funcionamiento real y organización autónoma de la Universidad, los siguientes (Souviron Morenilla, 1998: 63-64): autogobierno a través de sus órganos colegiados; estructura docente e investigadora integrada en centros docentes y departamentos, organismos de representación académica y elegidos por sus representados; autonomía en la aprobación de planes de estudio oficiales y en la organización de otros títulos propios; autonomía en la investigación; reconocimiento de un patrimonio independiente y autonomía para la gestión de sus presupuestos, aunque la dependencia de los poderes públicos para su financiación deje muy mermada esa autonomía presupuestaria; autonomía para fijar sus plantillas y para la provisión de las vacantes; capacidad de decidir sobre la admisión de los alumnos y acerca del tiempo máximo de permanencia de los alumnos en la universidad.

## 14.6. La misión de la universidad de la LRU

Si de algo no cabe duda es del "pragmatismo" de la LRU en la medida en que el art.º 1.2 pone las funciones de la universidad al servicio de la sociedad. Pero dejando de lado este predicado que, como se vio en el [capítulo 9](#), es del todo pertinente, hay que señalar que la reforma de la universidad española no pretende evitar, más bien al contrario, su adecuación al mundo productivo: actualizar sus enseñanzas y conocimientos, vincular la universidad a la sociedad aproximando las enseñanzas a las necesidades sociales, adaptarlas a los requerimientos derivados de las directivas de la Comunidad Europea, son sólo algunas de las pretensiones que la propia ley, la política que la orienta y el mismo Consejo de Universidades se fijan como norte. El preámbulo de la ley es claro al respecto y más aún si cabe la exposición de motivos del decreto de 27 de noviembre de 1987, que establece las directrices generales comunes de los planes de estudio, donde se explicita la doble misión de la estructuración académica de la universidad: "debe posibilitar, asimismo, la consecución del otro gran objetivo: Acercar la formación universitaria a la realidad social y profesional de nuestro entorno, de suerte que, sin abandonar las irrenunciables tareas de transmitir la ciencia y realizar investigación, pueda la Universidad [...] dar respuesta a las nuevas demandas del mercado de trabajo". Sin duda, la LRU acepta la sociedad industrial, establecer relaciones con ella (art.º 11) y atender a sus requerimientos; tanto es así que la ley prevé que las inversiones se atenderán, además de a las posibilidades presupuestarias, a las demandas de la sociedad (art. 26.2), declaración de principios irrefutable porque, como ya se ha dicho, la universidad es un servicio público.

Un buen conocer de la política educativa universitaria, José García García, hasta 1997 vicesecretario del Consejo de Universidades durante doce años, dice (1998: 69) que con la LRU "se trata de adaptar las formaciones universitarias a las necesidades de un mercado de trabajo producto del desarrollo socioeconómico y de integración en la Unión Europea, diversificando o incrementando las titulaciones con una flexibilidad curricular que permita combinar una formación generalista y especializada"; la diversificación está, en efecto, recogida, como señala el propio José García, en la dispersión geográfica de la oferta universitaria, en el aumento de las titulaciones, lo que permite el ejercicio de esa diversidad, y, por último, en el fomento de la personalización curricular que permite la ley, lo que posibilita la singularización de la formación. Pero éstas son algunas de las previsiones de la ley, ¿y la realidad? Porque el diseño de la ley no parece haber contagiado a la realidad, que informa que las demandas sociales se inclinan por estudios de carácter profesionalizador. Así lo evidencian indicadores como estos que recoge Jerez Mir (1997: 150-151): la jerarquización en función de su valor de mercado de las titulaciones elegidas en el sistema de acceso a la universidad; el mayor crecimiento —en torno al 14%— de las carreras técnicas, frente al incremento del 1% de las humanidades, al 5% de las correspondientes al área de ciencias de la salud, al 7% de las ciencias experimentales o al 9% de las ciencias sociales y jurídicas; el desarrollo en el mismo sentido de la producción científica, en consonancia con la orientación de la política

educativa universitaria "hacia la innovación científico-técnica y hacia la rentabilidad inmediata de la economía de mercado, con el consiguiente descuido de la investigación básica, de la investigación pura y de la función crítica de la universidad, en definitiva". Estas orientaciones se traducen, como es lógico, en una mayor atención, por supuesto que también económica, hacia las relaciones universidad-mundo laboral. Esta realidad está dando lugar a la configuración de una doble universidad: una que expide títulos prestigiosos con alto valor de mercado, una universidad de elites, y otra masificada, que no de masas, no de todos, con salidas profesionales de dudoso valor (Jerez Mir, 1997: 149). De este modo, se puede asegurar, en efecto, que el reto de la universidad española del futuro no sea tanto resolver el problema que la masificación plantea para el logro de la calidad, es decir, cómo compaginar en la universidad su esencia de servicio público y su exigencia de calidad y de excelencia (Quintanilla, 1995: 135), sino que, antes al contrario, el reto reside en lograr una universidad democrática, de todos y para todos, un ideal que se ve dificultado, sin ir más lejos, por la dualidad señalada. En estos años de implantación de nuevas titulaciones, es conveniente considerar la diferente situación de la que parten las distintas universidades para no provocar diferencias graves entre ellas; dado que hay universidades mejor dotadas que otras en profesorado y en recursos de todo tipo, que unas tienen mayor volumen de alumnado, que coexisten las de sólida tradición junto a las de creación reciente, que las hay de centro y de periferia..., todo ello tal vez induzca a pensar que aquéllas cuenten con mejores recursos humanos y materiales para implantar titulaciones nuevas que exijan profesorado especializado, equipamientos costosos y efectivos económicos con los que difícilmente contarán las universidades de reciente creación y ubicadas en la periferia de las grandes ciudades y de los grandes núcleos de producción y empresariales. Es lícito pensar en este caso si los títulos menos costosos –generalmente los no experimentales– se asentarán en las universidades más pequeñas, que se verán obligadas a ofertar títulos generalistas y de reducida optatividad. Evitar la dualidad apuntada es, sin duda, difícil, pero indudablemente también es una exigencia.

La universidad española hace tiempo que está siendo urgida a satisfacer las demandas del mercado, a regirse por patrones de eficacia, lo que provoca no pocas tensiones entre la comunidad universitaria. Y la política universitaria sigue apuntando para el futuro en esta misma dirección. La LRU, mientras, contemplaba a la vez una educación generalista y especializada, más próxima a ideales democráticos que a procurar una aristocracia universitaria. Pero ya se ha dicho que el diseño de la reforma de la universidad fue mejor que la realidad que la siguió. Las disfunciones que, además de las señaladas, sufrió la reforma no hacen otra cosa que abundar en una valoración que necesariamente debe partir de la denuncia de un olvido, no considerar lo que –como dejó escrito Victoria Camps (1992)–, "como universitarios, deberíamos preguntarnos, a saber, qué significa hacer licenciados aptos para integrarse en la sociedad. No en la sociedad tal como es, sino en la sociedad que querríamos que fuera". Tal vez, esto exija replantearse la función de la universidad y, quizás, hacerlo no sea una pérdida de tiempo. A esa reflexión se dedicó todo el [capítulo 9](#).

## 14.7. Otras disfunciones de la reforma universitaria

Se señalaba al inicio de estas páginas que la LRU no era tanto una ley de reforma cuanto una ley *para* la reforma universitaria, es decir, la LRU se erigió como un marco legal, un prerequisite para la reforma, que posibilita posteriores profundizaciones; en este sentido se ubican las reflexiones que siguen, las cuales, por otra parte, no pretenden más que recoger –casi a modo de enunciados– y sin afán de exhaustividad, algunos debates de hondo calado que los años de desarrollo de la LRU han provocado en los ámbitos más significativos de la vida universitaria (profesores, alumnos, estudios y estructuras).

*A) El profesorado.* De este problema se han hecho eco responsables políticos, que han mostrado su voluntad de reformar la LRU en lo que atañe al ya polémico y parece que casi inaccesible título V, referido al profesorado universitario. Tanto los pasados proyectos de actualización de esta ley orgánica como el actual presentado por el Consejo de Universidades reconocen las insuficiencias producidas en la regulación jurídica de algunas figuras docentes (profesores ayudantes), así como las desviaciones en el diseño que originariamente contemplaba la LRU respecto a los profesores asociados, la composición de las comisiones que han de resolver los concursos para la provisión de plazas pertenecientes a los cuerpos de funcionarios, etc. Algunas de estas rectificaciones a la LRU tienen mucho que ver con las críticas de endogamia que se han vertido sobre la universidad, en alguna la provisión de plazas sujetas a concurso oposición ha sido ocupada en un 100% por el candidato de la universidad y en otras ronda cifras parecidas como ha señalado el propio Consejo de Universidades, con lo que la posibilidad de que accedan a la plaza candidatos de otras universidades es casi impensable. Para procurar paliar esta situación, los mencionados proyectos de ley de actualización de la LRU prevén reducir la capacidad concedida por la LRU a las universidades en el nombramiento de dos de los cinco miembros de las comisiones que han de juzgar la plaza que sale a concurso; esta pretensión ha sido criticada y obstaculizada en el Parlamento por quienes entienden que merma la autonomía de las universidades. En la misma dirección se mueve la regulación del perfil del profesor asociado, figura que se entiende debe ser la del docente contratado por las distintas universidades mediante concurso público entre candidatos que sean "especialistas de reconocida competencia que desarrollen su actividad profesional fuera del ámbito académico", pudiendo desempeñar su actividad docente en régimen de dedicación a tiempo parcial; es ésta una medida que quiere evitar que la categoría del profesor asociado se desvirtúe al convertirse, como se ha dicho, en una vía que han encontrado las universidades para "colocar a sus PNNs" (profesores no numerarios). Recuperar el espíritu con que la LRU creó esta figura es importante para la formación del alumno universitario y del profesor en formación –ayudantes– al permitir a destacados expertos del mundo de la industria, de las artes o de la administración compartir sus conocimientos y los frutos de su experiencia.

Otras cuestiones relativas al profesorado ocuparán en el futuro –es decir,

prácticamente ya— a la universidad española; cabe sólo mencionar —para no alejar la exposición del tema de fondo que se acaba de mencionar— lo relativo a la movilidad de los profesores, y tal vez sea ilustrativo hacerlo preguntando por los medios o incentivos que cabría arbitrar para estimular que un profesor pueda enseñar en una Universidad diferente —incluso pública— a aquella en la que presta sus servicios; incluso, y enlazando con lo anterior, cabría cuestionarse si los campus han de seguir siendo "locales" o "globales", y lo que ello supondría respecto a la movilidad de profesores y estudiantes. Es éste un tema que parece difícil porque toca de lleno, una vez más, la característica esencial de la reforma universitaria, su autonomía; de hecho, mientras que unos ven en la movilidad, a la que ofrecen resistencias, la llegada de "foráneos" —aunque sean nacionales—, otros hablan de la movilidad de profesores entre universidades incluso públicas pidiendo más facultades para que éstas puedan establecer, llegado el caso, salarios diferentes —o cualquier otro incentivo— para profesores de un mismo cuerpo docente, bien para atraerlos, bien para retenerlos (Bricall, Vallés, Ferraté y Argullol, 1991). No son pocos los profesores que ocupan puestos en la Administración, mejor remunerados y considerados. Esta situación convierte a la universidad en subsidiaria respecto a la Administración (véase el análisis que de este tema hace Antonio Abadía, 1992). No es posible abordar aquí el complejo tema de la financiación —pública/privada— de la universidad, que, a grandes rasgos, se sitúa en un deseable 25% de autofinanciación (mediante tasas, convenios, contratos de investigación, etc.) y el resto a través de financiación pública. Sin embargo, sí es oportuno informar al lector interesado que a finales de 1994 se presentó al Consejo de Universidades un interesante informe sobre la financiación de las universidades que diseñaba un plan de actuación a medio y largo plazo con la pretensión de definir las condiciones y estrategias de financiación para que el sistema universitario español se pusiera en un período de diez años al nivel promedio de las universidades europeas. El proceso de discusión del informe y de su puesta en práctica se paralizó en 1995 (Michacilay Calvo, 1998: 287-310).

Estrechamente ligada con la futura financiación de las universidades está su evaluación, que ha provocado la discusión sobre la necesidad de introducir criterios de competencia en la universidad; la —en palabras del entonces secretario de Estado de Universidades, Juan M. Rojo— "radiografía de la comunidad científica" sirvió de elemento diferenciador para establecer un *ranking* de las universidades españolas que, entre otras virtudes, tuviera la de constituir un elemento importante, aunque no el único, que sirviera para orientar la distribución del dinero público destinado a las universidades. El plan de financiación de la reforma universitaria que lanzó el Ministerio a finales de 1991 aseguraba una financiación mínima en base a criterios iguales para todas las universidades, tales como el número de alumnos y el de titulaciones impartidas; junto a estos mínimos comunes se contempló otro modo de financiación diferenciadora —o "apoyo discriminado", dicen algunos—, es decir, se transferiría una subvención a las universidades que guardaría relación con una evaluación externa que estableciera criterios de calidad; dicho de otro modo, se trataba de ordenar las universidades —o sus estructuras, como los centros o departamentos— no ya sólo teniendo en cuenta una

valoración científica, sino también una evaluación de la docencia impartida que correría a cargo de los alumnos y de los empleadores; Juan M. Rojo (1991) apuntó que en la confección de este *ranking* se valoraría así mismo la influencia positiva que las universidades llevaran a cabo en su entorno social y que se concretaría en acciones tales como la extensión cultural, la formación permanente, la atención a las minorías, etc. Ciertamente, aparte del efecto supuestamente emulador que, según Rojo, tendría esta medida, sí proporcionaría a los alumnos, a sus padres, a la sociedad, en fin, información valiosa que estimularía la deseable movilidad del alumnado preocupado por ser admitido en aquellos centros universitarios que gozaran de una mejor consideración académica, perteneciesen o no a su entorno geográfico. Para otros, como el profesor José A. de Azcárraga (1991), la evaluación de las universidades sería un dato importante para juzgar la política universitaria de los rectores, decanos y directores de centros, y de sus equipos de gobierno, que debería ser tenida en cuenta a la hora de hacer un balance de su gestión y de exigirles responsabilidades y, en consecuencia, a la hora de reiterarles o denegarles la confianza en sus cargos. El quid de la cuestión, reside, sin embargo, en diseñar los mecanismos adecuados de evaluación científica y docente. A este reto pretendió responder, primero, el Programa Experimental de Evaluación Institucional de las Universidades (1992-1994), en el que participaron de manera voluntaria diecisiete universidades, y, segundo, el Proyecto Piloto Europeo (1995) –que el gobierno convierte en norma legal mediante decreto–, cuya duración es de cinco años y que finaliza en el 2001, plan en el que, en su primera convocatoria, participaron ya cuarenta y seis universidades. Logrados los objetos de democratización, autonomía e inserción social de las universidades españolas, el Plan Nacional de Evaluación pretende ahora el logro de la efectividad, operatividad y mayor responsabilidad asumida, o sea –como dicen F. Michavila y B. Calvo (1998: 160-161)–, que el objetivo de la calidad substituye ahora al de la cantidad; ello se pretende alcanzar mediante la promoción de la evaluación de la calidad docente e investigadora; del establecimiento de metodologías y criterios comunes básicos de evaluación de la calidad, y de la información a la Sociedad y a las Administraciones acerca de la calidad de las universidades, para que aquélla conozca los resultados de la inversión pública y éstas puedan acometer políticas tendentes al logro de esa calidad (véase Michavilla y Calvo, 1998: 157-180).

*B) Los alumnos.* De nuevo se choca en este caso con el tema clave de la reforma, la autonomía de la universidad. En efecto, no son ajenos a ella ni la movilidad del alumnado ni su reclutamiento. Respecto a la primera cuestión, ¿de qué manera afrontará la universidad española la movilidad estudiantil en todo el territorio nacional de tal modo que permita a los alumnos escoger el centro universitario que deseen para cursar sus estudios? La fórmula del distrito compartido (por la que un pequeño porcentaje de la matrícula se reserva a alumnos de otras universidades) –como previa a la implantación del distrito único Universitario, fórmula que garantizaría la movilidad absoluta– no parece tener buena acogida en determinadas universidades; de hecho, los alumnos, sabedores de las dificultades que encontrarían en universidades con una segunda lengua oficial (las

universidades catalanas, valencianas, gallegas, vascas y mallorquinas) más o menos presente en la docencia, han optado por retraerse a la hora de solicitar las plazas ofertadas en estas universidades. Con todo, el Consejo de Universidades ha sugerido recientemente fórmulas, aunque tibias, para solucionar esta grave disfunción que provoca la sorprendente paradoja de que un universitario puede salir a estudiar a Europa con menos problemas que en la universidad vecina. Respecto al reclutamiento de sus alumnos, las universidades desearían mayores facultades en el proceso de elección de los candidatos a ocupar sus aulas; algunas han argüido para ello que difícilmente se puede exigir calidad y competitividad a una universidad a la que la ley le dificulta seriamente intervenir de modo eficaz en la selección del alumnado y de su profesorado, elementos ambos sobre los que descansa la consecución o no de esa competitividad. Naturalmente, cuando se habla de la selección del alumnado, se trae a colación la masificación de las aulas y la necesidad de una ley de acceso a la universidad que prevé el artículo 25 de la LRU y que no parece vaya a ser una realidad por el momento, aunque en 1998 se ha modificado la normativa; no obstante, hay corrientes de opinión que abundan en la idea de permitir el acceso a la universidad a todos los que reúnan los requisitos establecidos y que sean los centros los que resuelvan la selección de su propio alumnado. Por otra parte, el logro de la competitividad no sólo tiene que ver con la capacidad de las universidades para seleccionar a sus alumnos, sino también con sus prerrogativas de decidir sobre la permanencia de aquéllos en las aulas; la racionalización del gasto exigirá medidas destinadas a quienes no aprovechen un servicio público costoso como lo es un puesto escolar en la universidad; por el momento estas medidas se reducen a penalizar económicamente sobre el coste de la matrícula a determinados alumnos repetidores; tal vez en el futuro la rentabilidad del puesto universitario lleve a limitar la estancia de los estudiantes en las aulas, debate este a menudo planteado y todavía no resuelto.

*C) Los títulos y los estudios.* Ha pasado más de un decenio desde que se reguló la ordenación académica de las universidades tras la aprobación del real decreto de 27 de noviembre de 1987 que establecía las directrices generales comunes para la obtención de títulos oficiales. Ha sido tiempo suficiente para plantear la reforma de las enseñanzas, que han conocido ya alguna rectificación, tímida, sin embargo, en relación a las sugerencias del Consejo de Universidades al respecto. No es posible hacer aquí otra cosa que señalar los aspectos negativos en que derivó la reforma de las enseñanzas que ahora, a su vez, está siendo corregida (Morales Olivas, 1996: 109-122; Michavila y Calvo, 1998: 57-77; García García, 1998: 74-75; Noguero, 1998: 87-88). En los "vicios" incurridos tienen buena parte de responsabilidad las instituciones y las personas; aquéllas porque han presionado sobre la oferta de títulos con criterios expansionistas poco o nada lógicos; las presiones localistas pueden llegar al extremo de que cada universidad-localidad oferte los mismos títulos que otra universidad, aunque sólo medie entre ambas escasos kilómetros de distancia; el localismo expansionista seguirá creciendo si no se promueve la movilidad y se construye un real distrito único. Por otra parte, son conocidas las presiones de agrupaciones profesionales y de los mismos profesores que

han actuado corporativamente, bien para defender "sus" títulos o para obstaculizar la aparición de otros nuevos, bien para situar "sus" asignaturas en los planes de estudios en situación "ventajosa". No menor es la responsabilidad de las políticas que han fundado la reforma sobre el criterio financiero del "coste cero", lo que necesariamente deja fuera de la reforma la implantación de titulaciones cuya innovación requiere fuertes inversiones. Falta de decisión es también el escaso o insuficiente deslinde entre titulaciones de primer y segundo ciclo, pues, al acortar estas últimas su duración han visto incrementar su demanda en paralelo al decrecimiento de las de primer ciclo, ya que con un poco más de esfuerzo –un año o algo más– se pueden cursar títulos de primer y segundo ciclo; por otra parte no hay una asignación de funciones clara entre titulaciones, salvo las breves indicaciones que aparecen en las directrices generales de cada título. La inexistencia de primeros ciclos comunes a varias titulaciones crea situaciones de elección muy temprana entre títulos que, como en las licenciaturas de filología, podrían tener una respuesta diferente a la actual. Éstos y otros errores han provocado importantes problemas curriculares, de los que cabe aludir al exceso de carga lectiva, con posible influencia en el fracaso escolar, dando lugar a que un alumno tenga que cursar en ocasiones hasta veinte asignaturas en un curso debido a la atomización de las materias con muy pocos créditos, pero que están presentes en la organización docente, de horarios de clases, de calendario de exámenes, etc. El alumno se ve así obligado a hacer elecciones de asignaturas optativas y de libre configuración más en función de la posibilidad horaria que de la formación de su propio itinerario formativo. No menor es el problema de compatibilizar la reducción de algunos títulos a cuatro años manteniendo una carga lectiva mínima de trescientos créditos, haciendo difícilmente sostenible la asimilación de los contenidos. Por otro lado, el espíritu diversificador de la reforma académica se ve conculcado ante la escasez e inadecuación en muchos casos de las asignaturas optativas, optatividad que los alumnos no siempre utilizan bien... Éstas y otras disfunciones no mencionadas se pueden resumir en estos puntos que sintetiza F. J. Morales Olivas (1996: 119):

- a) Un gran número de títulos diferentes, algunas universidades tienen más de 80, con una especialización precoz del estudiante que en realidad tiene pocas posibilidades de modificar su elección inicial cambiando de carrera.
- b) Una organización académica compleja que requiere más recursos docentes e incluso más espacio físico de los disponibles en la mayor parte de las universidades.
- c) Los estudiantes se matriculan de un bajo número de créditos por año, lo que va a prolongar su permanencia en la universidad, con la paradoja que esto supone en una reforma que incluía entre sus objetivos la disminución de la duración de las carreras.
- d) Los resultados académicos tras 2 o 3 años de implantación son poco alentadores y en el mejor de los casos no son mejores que los obtenidos con los viejos planes, dándose en ocasiones una tasa de abandono considerable.
- e) El incremento de los créditos prácticos y la aparición de éstos en titulaciones

que tradicionalmente no los tenían, están provocando situaciones de insatisfacción para los estudiantes y los profesores, dadas las dificultades para impartirlos.

Abundan las soluciones propuestas; pero sólo cabe recoger aquellas que se han aprobado por el Ministerio: exonerar de tres horas presenciales el valor del crédito, que se compondrá de siete horas presenciales y tres de actividades académicas tuteladas que también deberán ser objeto de evaluación; la imposibilidad de cursar más de nueve asignaturas por año y sólo seis de manera simultánea; redefinir la carga de créditos por asignatura, que no deberá ser inferior a 4,5 créditos para las cuatrimestrales y a 9 para las anuales.

*D) Las estructuras.* Suele afirmarse con cierta frecuencia que las universidades están aprisionadas en estructuras antiguas y poco flexibles para adaptarse a los cambios de la sociedad y, en consecuencia, que las universidades necesitan nuevos modos de gestión, más eficaces, basados en la planificación, en la administración racional, en la evaluación periódica de esa gestión y de esas estructuras, a lo que oponen no poca resistencia el arcaísmo de estructuras centenarias, el corporativismo, y la cierta impunidad en la que se ha movido tradicionalmente la universidad, obstáculos que suelen asfixiar la innovación y la creación (Diez Hochleitner, 1992). Incluso, hay quien, con ánimo ciertamente constructivo, cree que debería replantearse la autonomía universitaria tal como la contempla la LRU; lea el atento lector estas palabras de Touriñán (1996a: 175-176):

La voluntad de autonormación que es posible con la LRU facilita un modelo excesivamente asambleario para la gestión y la eficacia en la toma de decisiones. No se interprete esto como un ataque a los principios de democratización, transparencia y participación en la información y en la toma de decisiones y en la ejecución de lo decidido. Antes por el contrario, debe entenderse que la mezcla de tradición y modernidad en las universidades obliga a pensar en la creación de cauces razonables para que los esfuerzos sinérgicos hagan compatibles la subsidiariedad, la responsabilidad compartida y el rendimiento social de la institución universitaria. En el fondo, lo que quiero decir, es que no es bueno utilizar el marco legal para amparar la situación universitaria [...] La experiencia de la reforma universitaria en estos años permite afirmar que se generalizó una cultura en el gobierno de la universidad que no está muy lejos de hacer sinónimo autonomía universitaria e impunidad [...].

Andrés Ollero (1996: XIX-XX) dirige sus críticas a las estructuras de gobierno de la universidad surgidas tras la ley de Reforma Universitaria aduciendo que el sistema de gobierno elegido es "autogestionario y con notable predominio de órganos colectivos". Tal vez esta opinión tenga su fundamento en los "vicios" de funcionamiento que ha adquirido el gobierno universitario, porque, por el hecho de gestionarse desde una opción colectiva, no conlleva inherentemente el fracaso en su eficacia, lo que se evitaría si se hiciera siguiendo un modelo de gestión empresarial; en todo caso, seguir uno u otro modo de gobierno es un planteamiento personal o ideológico. Esto no empece para que se procure un mayor equilibrio entre cargos unipersonales y colegiados. Lo que sí merece una atención especial es el desarrollo que se ha hecho de las previsiones contempladas en la LRU, la cual, como sostienen Michavila y Calvo (1998: 69), es "una reforma bien

diseñada y mal aplicada".

Una de estas estructuras –y tal vez de las más esenciales– que han concitado una especial preocupación es el consejo social, organismo que es preciso potenciar con el fin de que la universidad y la sociedad se acerquen y adecuen sus exigencias; de poco sirve una universidad encastillada, ensimismada, que no responda a las necesidades sociales. Por otra parte, es ésta una figura que, dado el debate que se viene entablando respecto a la financiación de las universidades, adquiere –como en otros países donde esta institución es tradicional– una considerable importancia al actuar como nexo entre la universidad y otras de sus posibles fuentes de financiación como el sector empresarial, las fundaciones privadas, el mecenazgo, etc. Si, como parece, es ya algo incuestionable la corresponsabilidad de las universidades en su financiación –sobre todo en épocas de clara recesión económica–, es necesario que el consejo social asuma con más decisión sus competencias y que la comunidad universitaria aleje recelos y resistencias respecto a él. Revisar las competencias de los consejos sociales se hace perentorio en el afán de modernizar y conectar la universidad con su entorno social y económico; especialmente habría que mejorar su posición en estos puntos (Michavila y Calvo, 1998: 115-116): "su función de aproximación social respecto a empleadores y programas formativos; estancias prácticas; seguimiento de los titulados; participación en cursos sobre empresas; atención a las demandas sociales, es decir, a los desfases entre la oferta y la demanda de titulados; participación en los programas de investigación y el desarrollo; mayor participación en tareas de evaluación, etc.". De no lograr su revitalización, los consejos sociales, como órganos efectivos de gobierno, serán simplemente irrelevantes.

Los departamentos son, sin lugar a dudas, el eje sobre el que gira la reforma estructural de la universidad, una apuesta que también ha sido objeto de críticas. El funcionamiento que la LRU prevé de la estructura departamental de las universidades dependerá, como casi siempre, de la voluntad de cambio de los agentes implicados, es decir, dependerá de la resistencia de las propias instituciones y de la que oponen las personas; la inercia ante una mutación de tanta relevancia puede obstaculizar, aun hoy a tres lustros de su implantación, el empeño de reforma. Por otra parte, las competencias otorgadas a los departamentos, generalmente en detrimento de las facultades y escuelas universitarias (aunque no todas las universidades han seguido un modelo claramente departamental), han dado lugar a "un modelo híbrido de dudosa racionalidad" (Ollero, 1996: XXI), porque ni los departamentos ejercen las competencias que les da la LRU ni las facultades y escuelas renuncian a su anterior protagonismo, bien por imposibilidad de, o por resistencia a hacerlo. En todo caso, las competencias depositadas en los departamentos requieren una fuerte ayuda institucional en recursos humanos y materiales; pero no basta con poner a disposición de los departamentos estos recursos, será preciso hacerlo en buenas condiciones, es decir, los recursos humanos deben recibir la preparación necesaria para gestionar con eficacia los otros recursos, los materiales; de nada servirá incrementar la plantilla de personal de administración y servicios, por ejemplo, si desconoce su función o no sabe ejecutarla. En el informe *–La Universidad Autónoma de cara a los años noventa–* encargado por la Universidad Autónoma de

Barcelona a una Comisión compuesta por diez de sus miembros, se señala que el personal de administración y servicios debe ser también responsable de los objetivos generales de la Universidad y disfrutar, para su logro, de planes de formación en inglés, informática y atención al usuario. La burocracia de los anteriores departamentos, no necesita más burocracia.

Otro gran reto de los departamentos actuales reside en su estructura participativa; la LRU y los estatutos de cada universidad garantizan la participación de los sectores afectados en los departamentos, pero esta democratización formal a duras penas se traduce en una democratización real; ¿dónde está la implicación de los alumnos?; incluso, ¿cómo se promueve, facilita y protege la participación real del propio personal docente, investigador y de administración y servicios?; a buen seguro que el papel que ejerza el director del departamento tendrá que ser determinante en este logro. No es posible, por otra parte, insistir en el espíritu gremial de los departamentos, en su desarrollo endogámico, en su resistencia a la colaboración con otros departamentos. Queden sólo señalados algunos de sus problemas.

Una reflexión sobre el Consejo de Universidades requeriría varias páginas, sobre todo cuando la Administración central ya no tiene bajo su tutela más universidades que la de Educación a Distancia y la veraniega Universidad de Santander; habrá que contentarse, sin embargo, con señalar la necesidad de potenciarlo no sólo por ser un organismo de coordinación y planificación universitaria inevitable, sino porque, precisamente por haber cumplido con este papel, a pesar de su composición tan numerosa, ha sufrido el efecto de las dudas que sobre su gestión ha arrojado la pugna entre la política y la universidad, que ha de ser compensado con un fortalecimiento de este lugar de encuentro entre políticos y universitarios.

*E) Las universidades privadas.* El real decreto 557/1991 de 12 de abril (BOE del 20 de abril) regulaba la creación y el reconocimiento de las universidades y centros universitarios, públicos y privados. En 1998 eran ya seis las universidades privadas creadas al amparo de esta normativa, y otras están esperando su reconocimiento. Algunas preguntas es preciso formularse ante esta joven realidad: las universidades privadas, ya estén acogidas a determinadas confesiones religiosas, ya sean simplemente civiles. Una cuestión que surge de inmediato se refiere al control y a las exigencias para su creación: ¿qué medidas se tomarán para que las universidades privadas no sean simples academias?, ¿cómo se evitará que sea el afán de lucro lo que las guíe? y, aun siendo así –lo que es legítimo–, ¿cómo compaginar el negocio con la calidad? Otra cuestión nuclear se refiere a la libertad de cátedra, ¿se reproducirán las colisiones entre esta libertad y el ideario u orientación filosófica del fundador?, ¿podrá coexistir sin graves fricciones el espíritu y la doctrina de la fundación con el necesario pluralismo que debe informar toda institución creadora de ciencia y formadora de individuos críticos, objetivos, en suma, que son misión básica de la universidad? Recientes sentencias de los tribunales de justicia ante el despido indebido de profesores de universidades privadas alertan contra la necesidad de defender la libertad de cátedra y el rigor docente, que son aspectos primarios en el funcionamiento de la universidad. Otras preguntas se formulan

sólo con ánimo de incentivar la reflexión del lector: la autonomía que se predica para las universidades públicas, ¿se contemplará también en las privadas o será sólo una autonomía matizada de acuerdo con los criterios de la fundación o con el ideario que las inspire?; ¿tendrán la consideración de servicio público y, si la tuvieran, recibirían financiación pública?... Estas preguntas no tendrán una más fundada respuesta hasta que la andadura de las universidades privadas se prolongue más en el tiempo y permita obtener más elementos de información; los que ya se conocen animan a una mayor atención de los poderes públicos en el seguimiento de algunas de estas nuevas instituciones. En cualquier caso, estos temas de comprensible preocupación no deben obstaculizar la coexistencia de universidades públicas y privadas, puestas unas y otras al servicio de la sociedad.

---

RESUMEN
---------

---

Sabiendo que uno de los principales destinatarios de este libro es el alumno universitario, este capítulo se ha diseñado con cierta dosis de ambición con el fin de proporcionar al alumno algunas claves de una ley que le afecta y padece, aunque, generalmente, desconoce. Así, el capítulo arranca de las razones sociales, académicas y legales que hicieron inaplazable una reforma de la universidad, la cual disponía ya de un marco jurídico en la que ubicarse. El núcleo del capítulo lo constituye, como no podía ser de otro modo, el estudio de la autonomía universitaria puesta en relación con las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, los otros poderes que tienen competencias en la universidad como en todo el sistema educativo. Un somero recorrido por las estructuras y órganos de gobierno de la universidad da paso a la explicación de los estudios, cómo están dispuestos y sus pretensiones: títulos, estructura cíclica de las enseñanzas, asignaturas, etc. La última parte está dedicada a resaltar algunas de las más serias disfunciones que tiene planteadas hoy la universidad y que están demandando mayor profundidad en la llamada y ya iniciada "reforma de la reforma universitaria", aunque el señalar estas disfunciones tiene sobre todo el objetivo de provocar en el lector la reflexión sobre aquellas que afectan al profesorado, a los alumnos, a los estudios, a las estructuras y a las universidades privadas. No se ha olvidado hacer una reflexión sobre la misión de la universidad que diseñó en 1983 la ley de Reforma Universitaria, que protagoniza el último capítulo del libro y que todavía guía el paso por la universidad de los jóvenes españoles.

---

ACTIVIDADES DE DESARROLLO
---------------------------

---

- a) Analice la autonomía de la universidad.
- b) ¿Cree que la autonomía que prescribe la LRU mejora la calidad de los servicios de la Universidad o, por el contrario, que la dificulta?
- c) ¿Puede hacer una valoración global de la ley de Reforma Universitaria?
- d) Fundamente qué aspectos le parecen más acertados y cuáles menos.
- e) ¿Hasta qué punto corren las universidades privadas el riesgo de convertirse en un reducto donde prevalezca lo puramente económico?
- f) Valore las disfunciones de la universidad que se mencionan en los epígrafes 14.7 y 14.8. ¿Tiene aportaciones personales que hacer al respecto?
- g) ¿Qué aspectos y criterios piensa que debe seguir la financiación de las universidades?
- h) ¿Cuál cree que es y cuál debería ser la función social de la universidad española?

# Bibliografía

La bibliografía que se relaciona a continuación incluye aquellos libros cuya lecturas se aconseja y pueden ser consultados con facilidad en las bibliotecas. La Editorial ha optado por este criterio para evitar la reiteración de las mismas referencias en los más de 200 libros que compondrán el proyecto *Síntesis Educación*. Por ello, y por exigencia editorial, no aparecen en estas referencias bibliográficas todas las que se han hecho a autores y obras en los distintos capítulos del libro.

- Águila, R. del (1997): "La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad". *Revista Iberoamericana de Educación*, 12: 31-44.
- Apple, M. W. (1996): *Política cultural y educación*. Morata. Madrid.
- Apple, M. W. (1996a): *El conocimiento oficial. La educación democrática en una era conservadora*. Paidós. Barcelona.
- Apple, M. W. y Beane, J. A. (comps.) (1997): *Escuelas democráticas*. Morata. Barcelona.
- Arendt, H. (1997): *¿Qué es la política?* Paidós. Barcelona.
- Balibar, E. (1994): "¿Es posible una ciudadanía europea?". *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4: 22-40.
- Barber, B. (1984): *Strong Democracy. Participatory politics for a new age*. University of California Press. Berkeley.
- Beattie, N. (1991): "Politicians and parents: Recent legislation in England and Wales and Massachussets". *International Journal of Educational Research*, 3-4: 293-307.
- Beck, U. (1998): *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Paidós. Barcelona.
- Beck, U., Giddens, A. y Lash, S. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza. Madrid.
- Bélanger, P. (1996): "Éducation permanente et société réflexive: au-delà de la formation continue". *Éducation Permanente*, 129: 13-17.
- Benedito, V., Ferrer, V. y Ferreres, V. (1995): *La formación universitaria a debate. Análisis de problemas y planteamiento de propuestas para la docencia y la formación del profesorado universitario*. Universitat de Barcelona. Barcelona.
- Bilbeny, N. (1998): *Política sin Estado. Introducción a la filosofía política*. Ariel. Barcelona.
- Blaug, M. (1983): *El bono escolar*. Unión editorial. Madrid.
- Bobbio, N. (1995): *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus. Madrid.
- Botkin, J. W., Elmandjra, M., Malitza, M., (1979): *Aprender, horizonte sin límites. Informe al Club de Roma*. Santillana. Madrid.
- Bricall Masip, J. M. (1987): "El ejercicio de la autonomía por las Universidades", en Consejo de Universidades Secretaría General. Madrid.
- Cacane, N. (1994): *Nuevas profesiones y empleo en el cambio de siglo*. Deusto. Bilbao.
- Calzada, T. E. y Gutiérrez, B. (edit.) (1989): *Guía de la educación en la Comunidad Europea*. ICE Universitat de Autònoma de Barcelona y CIDE. MEC. Madrid.
- Cámara Villar, G. (1988): "Sobre el concepto y los fines de la educación en la Constitución española", en *Introducción a los derechos fundamentales*. Ministerio de Justicia. Madrid.
- Capella, J. R. (1995): "La ambivalencia de la democratización contemporánea". *Signos. Teoría y Práctica de la Educación*, 15: 34-40.

- Carbonell, J. (1997): "Discursos sobre educación y prácticas educativas". *Signos. Teoría y Práctica de la Educación*, 22: 8-12.
- Carl, J. (1994): "Parental Choice as National Policy in England and the United States". *Comparative Education Review*, 38: 294-322.
- Carr, W. (1993): "El currículum en y para una sociedad democrática", en Ortega, P. y Sáez, J. (eds.), *Educación y democracia*. Cajamurcia. Murcia.
- Cascante, C. (1995): "Neoliberalismo y reformas educativas. Reflexiones para el desarrollo de teorías y prácticas educativas de izquierda". *Signos. Teoría y Práctica de la Educación*, 15:42-61.
- Castells, M. (1997): *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Vol. I. *La sociedad red*. Alianza. Madrid.
- Castro Silva, E. (1993): "Riesgos y promesas del currículum de colaboración en contextos de descentralización educativa". *Revista Iberoamericana de Educación*, 3: 63-87.
- Catalán Fernández, A. (1997): "Cambios y resistencias al cambio en la educación secundaria". *Signos. Teoría y Práctica de la Educación*, 22: 44-55.
- CECS (Centro de Estudios del Cambio Social) (1998): *Informe España. 1997. Una interpretación de su realidad social*. Fundación Encuentro. Madrid.
- Chanan, G. y Gilchrist, L. (1987): *Para qué la escuela*. Cincel-Kapelusz. Madrid.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) (1996): *Identidades, actitudes y estereotipos en la España de las Autonomías*. CIS. Madrid.
- Closa, C. (1997): *Sistema político de la Unión Europea*. Complutense. Madrid.
- Colom Cañellas, A. J. (ed.) (1994): *Política y Planificación Educativa*. Preu Spínola. Sevilla.
- Colom, A. y Domínguez, E. (1997): *Introducción a la Política de la Educación*. Ariel. Barcelona.
- Comelíau, Ch. (1997): "Los retos de la globalización". *Perspectivas*, 101: 27-32.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1993): *El Libro Verde de la dimensión Europea de la Educación*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1997): *Por una Europa del Conocimiento. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas 12.11.1997*. COM (97) 563 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1995): *Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1995a): *La cooperación en educación en la Unión Europea: 1976-1994*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Comisión Europea (1996): *Libro blanco sobre la educación y la formación. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas-Luxemburgo.
- Commission européenne (1996): *Objectifs, structure et moyens de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*. Office des publications Officielles des Communautés Européennes. Luxemburg.
- Commission européenne (1997): *Groupe de réflexion sur l'éducation et la formation -Rapport- Accomplir l'Europe pour l'éducation et la formation*. Office des publications Officielles des Communautés Européennes. Luxemburg.
- Comunidades Europeas. Comisión (1993): *¿Qué futuro para la educación superior en Europa? Reacciones al Memorandum*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- Cookson, P. W. JR. (1995): "Goals 2000: Framework for the New Educational Federalism". *Teachers College Record*, 96: 405-417.
- Cooper, B. (1991): "Parent Choice and School involvement: Perspectives and dilemmas in the United States and Great Britain". *International Journal of Educational Research*, 3-4: 231-249.
- Coraggio, J. L. y Torres, R. M. (1997): *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Cortina, A. (1996): "La educación del hombre y del ciudadano", en Buxarrais, M. R. y Martínez, M. (coord.), *Educación en valores y desarrollo moral* ICE Universitat de Barcelona y OEI. Barcelona.
- Cortina, A. (1997): *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Alianza. Madrid.

- Cortina, A. (1997a): *Ética aplicada y democracia radical* Tecnos. Madrid. 2.<sup>a</sup> ed.
- Cullen, C. A. (1997): *Crítica de las razones de educar. Temas de filosofía de la educación*. Paidós. Barcelona.
- Dahl, R. H. (1992): *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona.
- Damián Traverso, J. (1978): *Educación y Constitución*. Servicio de Publicaciones del MEC. Madrid. 2 vols.
- Davies, D. y Johnson, V. (1996): "Crossing boundaries: an introduction". *International Journal of Educational Research*, 1: 3-7.
- Delors, J. (1997): "Presentación del Informe a la Unesco", en *Aprender para el futuro. Desafíos y oportunidades. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Delval, J. (1990): *Los fines de la educación*. Siglo XXI. Madrid.
- Department of Education and Science (DES) (1992): *Choice and diversity. A new Framework for Schools*. HMSO. London.
- Díez Hochleitner, R. (1987): "Los nuevos objetivos de la educación ante la vida activa en la sociedad futura", en *Los objetivos de la educación ante la vida activa en la sociedad futura. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Díez Hochleitner, R. (1990): "Documento de trabajo básico", en *Prospectiva, Reformas y Planificación de la educación. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Díez Hochleitner, R. (1997): "Documento básico de trabajo", en *Aprender para el futuro. Desafíos y oportunidades. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Dubar, C. (1996): "La formation accroit-elle aujourd'hui les inégalités?". *Éducation Permanente*, 129: 19-28.
- E. C. L. (1993): "Parents. A New Keyword in Education". *Teachers College Record*, 94: 677-681.
- Embid Irujo, A. (1983): *Las libertades en la enseñanza*. Tecnos. Madrid.
- Etxeberria Balerdi, F. (1994): "La política educativa europea y la dimensión europea de la educación", en *La política educativa europea y la dimensión europea de la educación. La participación como factor de calidad educativa*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria.
- Etxeberria, F. (1996): "Política educativa de la Unión Europea: Evolución reciente y perspectivas de futuro". *Revista Española de Pedagogía*, 204: 23-247.
- Eurydice (1997): *El papel de los padres en los sistemas educativos de la Unión Europea*. Unidad Europea de Eurydice. Bruselas.
- Expósito, E. (1995): *La libertad de cátedra*. Tecnos. Madrid.
- Federighi, P. (1996): "Los retos más significativos para la humanidad al cambio de siglo: construcción de una sociedad con capacidad de iniciativa de todos y solidaridad educativa", en Hernández Aristu y López Blasco (comps.), *Cambio social y formación permanente*. MEC. Madrid.
- Fernández Enguita, M. (1992): *Poder y participación en el sistema educativo. Sobre las contradicciones de la organización escolar en un contexto democrático*. Paidós. Barcelona.
- Fernández Flores, P. (1993): "El cosmopolitismo y sus contradicciones". *Claves de Razón Práctica*. 37: 43-50.
- Fernández Soria, J. M. y Mayordomo, A. (1993): *Política educativa y sociedad* Universidad de Valencia. Valencia.
- Fernández Soria, J. M. (1996): "Descentralización y participación de los padres y las madres en el sistema educativo", en Pereyra, M. A. y otros, *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Pomares-Corredor. Barcelona.
- Fernández, A. y Jenkner, S. (eds.) (1997): *Declaraciones y Convenciones Internacionales sobre el Derecho a la Educación y la Libertad de Enseñanza*. OIDEL y WUS. Frankfurt.
- Fine, M. (1993): "[Ap]parent Involvement: Reflections on Parents, Power, and Urban Public Schools". *Teachers College Record*, 94: 683-710.
- Flores D'arçais, P. (1996): *Hannah Arendt. Existencia y Libertad*. Tecnos. Madrid.
- Freire, P. (1990): *La naturaleza política de la educación*. Paidós. Madrid.
- Friedman, M. y Friedman, R. (1992): *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. Grijalbo. Barcelona.
- Fullat, O. (1994): *Política de la educación*. Ceac. Barcelona.
- Fuller, B y Elmore, R. (1996): *Who chooses? Who loses?* Teachers College Press. Nueva York.
- Fundación Santillana (1997): *Aprender para el futuro. Desafíos y oportunidades. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Gairín Sallán, J., Antúnez Marcos, S. y Pérez Guede, A. (1987): *Temas actuales en educación. Panorámica y*

- perspectivas*. PPU. Barcelona.
- Galino, A. (1990): "Misión de la Universidad", en López Franco, E., Fernández Ochoa, C., Flecha, C. y Torres, I. (eds.), *La función social de la Universidad*. Narcea. Madrid.
- García García, J. (1998): "Diversificación de la oferta académica universitaria", en Luxán, J. M. (ed.), *Política y Reforma Universitaria*. Cedecs. Barcelona.
- García Garrido, J. L. (1990): "Las políticas educativas en transición", en *Prospectiva, reformas y planificación de la educación. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- García Garrido, J. L. (1992): *Problemas mundiales de la educación. Nuevas perspectivas*. Dykinson. Madrid.
- García Garrido, J. L. (1996): "La educación primaria en Europa". *Revista Española de Pedagogía*, 204: 259-275.
- García Garrido, J. L. (1998): "Tendencias de los sistemas educativos de cara al siglo XXI", en Forum Deusto, *Educación. Una incógnita en el cambio actual*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- García Marzá, V. D. (1993): *Teoría de la democracia*. Nau Llibres. Valencia.
- Gelpi, E. y otros (1995): *Trabajo, educación y cultura*. Nau Llibres. Valencia.
- Gento Palacios, S. (1994): *Participación en la gestión educativa*. Santillana. Madrid.
- Gewirtz, S., Ball, J. J. y Bowe, R. (1995): *Markets, choice and equity in education*. Buckingham & Philadelphia Open University Press.
- Gintis, H. (1996): "Libertad de elección escolar: planteamientos y opciones". *Perspectivas*, 100: 679-693.
- Goldring, E. B. (1991): "Parents: Participants in an organizational framework". *International Journal of Educational Research*, 2: 215-227.
- Gómez Llorente, L. (1998): "Principios de la Escuela Pública", en VV. AA. *Por la Escuela Pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán*. Fundación Cives. Madrid.
- Graó, J. (coord.) (1988): *Planificación de la educación y mercado de trabajo*. II Congreso Mundial Vasco y Narcea. Madrid.
- Guillén, M. (1996): "¿Aprender sin escuela?". *Vela Mayor*, 8: 63-69.
- Gutmann, A. (1990): "Democratic Education in Difficult Times". *Teachers College Record*, 92: 7-19.
- Hause, E. R. (1995): "La política educativa en una época de productividad", en VV. AA., *Volver a pensar la educación*. Fundación Paideia-Ediciones Morata. La Coruña-Madrid.
- Hernández Aristu, J. y López Blasco, A. (comps.) (1996): *Cambio social y formación permanente*. Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.
- Herrera Araya, M. (1986): "Educación para la participación en el proceso político". *La Educación*, 100:91-111.
- Huntigton, S. P. (1997): *El choque de civilizaciones*. Paidós. Barcelona.
- Husén, T. (1996): "Enseñanza y/o aprendizaje: reforma de las estructuras y modalidades educativas", en *Aprender para el futuro. Educación y desarrollo. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Ibáñez-Martín, J. A. (1988): "Formación cívica y sistema democrático". *Revista Española de Pedagogía*, 181:441-451.
- Ibáñez-Martín, J. A. (1994): "Principios de política de la educación en la Unión Europea", en Colom Cañellas, A. J. (ed.), *Política y planificación educativa*. Preu Spínola. Sevilla.
- Jerez Mir, R. (1997): "La Universidad en la encrucijada: Universidad dual o Universidad democrática y de masas". *Revista de Educación*, 314: 137-156.
- Kant, I. (1983): *Pedagogía*. Akal. Madrid.
- Kirk, G. (1989): *El currículum básico*. Paidós. Barcelona.
- Kogan, M. (1996a): "Les systèmes éducatifs: Comment suivre leur fonctionnement, les contrôler et les diriger", en OCDE, *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs*. OCDE. París.
- La hora de la Universidad española* (1996). Monográfico de la *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 3.
- La política educativa europea y la dimensión europea de la educación. La participación como factor de calidad educativa*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria. 1994.
- La Universidad del Siglo XXI y su impacto social*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas. Las Palmas. 1996.
- Lasch, Ch. (1996): *La rebelión de las elites y su traición a la democracia*. Paidós. Barcelona.
- Le Monde Diplomatique. Edición Española (1998): *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*. Debate. Madrid.
- Lebaube, A. (1996): "Une crise profonde? No, une mutation effective". *Éducation Permanente*, 129: 43-50.

- Legrand, L. (1988): *Les politiques de l'éducation*. P.U.F. París.
- Lledó, E. (1998): *Imágenes y palabras. Ensayos de humanidades*. Taurus. Madrid.
- López Rupérez, E (1995): *La libertad de elección en educación*. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Madrid.
- López-Feal, R. (1998): *Mundialización y perfiles profesionales*. ICE Universitat de Barcelona-Horsori. Barcelona.
- Lozano, B. (1995): *La libertad de cátedra*. UNED y Marcial Pons. Madrid.
- MRPs. (1998): "Los retos de la ESO: pública frente a privada". *Cuadernos de Pedagogía*, 266: 83-85.
- Maestre, A. (1996): *El vértigo de la democracia*. Huerga y Fierro. Madrid.
- Malitza, M. (1997): "Educación para el siglo XXI", en *Aprender para el futuro. Desafíos y oportunidades. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Maravall, J. M. (1984): *La reforma de la enseñanza*. Laia. Barcelona.
- Marchesi, A. (1997): "España: el proceso de decisión en el cambio educativo". *Perspectivas*, 104: 595-606.
- Marchesi, A. (1998): "Cambio educativo y calidad de la enseñanza", en Forum Deusto, *Educación. Una incógnita en el cambio actual*. Universidad de Deusto. Bilbao.
- Martín Ortega, E. (1996): "La reforma española cinco años después". *Perspectivas*, 26: 635-655.
- Martínez, M. y Puig, J. M. (coords.) (1991): *La educación moral. Perspectivas de futuro y técnicas de trabajo*. Graó. Institut de Ciències de l'Educació, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- Martínez, R., Mora, J. G. y Vila, L. (1993): "Educación, actividad y empleo en las Comunidades Autónomas españolas". *Revista de Estudios Regionales*, 36: 299-334.
- Mate, R. (1998): "Lo «público» de la Escuela Pública", en VV. AA. (1998), *Por la Escuela Pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán*. Fundación Cives. Madrid.
- Mayordomo, A. (1998): *El aprendizaje cívico*. Ariel. Barcelona.
- McGinn, N. F. (1997): "El impacto de la globalización en los sistemas educativos nacionales". *Perspectivas*, 101:41-57.
- Medina Rubio, R. (1996): "Autonomía y heteronomía en la política educativa actual universitaria", en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación. Departament de Pedagogia Sistemàtica i Social. Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.
- Michavila, F. y Calvo, B. (1998): *La Universidad española hoy: Propuestas para una política universitaria*. Síntesis. Madrid.
- Milian i Massana, A. (1994): *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Civitas. Madrid.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1989): *Libro Blanco Para la Reforma del Sistema Educativo*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- Monclús Estella, A. (1995a): *Utopía, educación permanente y didáctica*. Parteluz. Madrid.
- Mur Montero, R. (1993): "Notas sobre la organización desconcentrada de las administraciones educativas". *Revista Iberoamericana de Educación*, 3: 41-62.
- Naval, C. (1995): *Educación ciudadana. La polémica liberal-comunitaria en educación*. EUNSA. Pamplona.
- Neave, G. (1995): "Las políticas de calidad: desarrollos en enseñanza superior en Europa occidental". *Revista de Educación*, 308: 7-29.
- Nogueira, R. (1988): *Principios Constitucionales del Sistema Educativo Español*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid.
- Noy, B. (1994): "Parents-schools relationships". *The School Counselor*, 4: 13-32.
- OCDE (1995). Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement. Indicateurs des systèmes d'Enseignement. *Les processus de décision dans 14 systèmes éducatifs de l'OCDE*. OCDE. París.
- OCDE (1996): *Évaluer et réformer les systèmes éducatifs*. OCDE. París
- OCDE (1997) Centro para la Investigación e Innovación en la Enseñanza: *Análisis del panorama educativo. 1997*. OCDE. París.
- OCDE. Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement. Indicateurs des Systèmes d'Enseignement. *Regards sur l'Éducation. Les indicateurs de l'OCDE*. París.
- Oñate Rubalcaba, P. (1996): "Prólogo" a Beetham, D. y Boyle, K., *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Unesco y Los Libros de la Catarata. Madrid.
- Ortega, A. (1997): "Unión Europea 2000: ¿Llegará Europa a ser Europa?". *Claves de Razón Práctica*, 76: 16-24.

- Ottone, E. (1996): "Globalización y transformación educativa". *Perspectivas*. 98: 247-256.
- Pateman, C. (1995): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pedró, F. (1993): "Estado y Educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro". *Revista Iberoamericana de Educación*, 1: 59-93.
- Pedró, F. (1997): "Les tendències de l'ensenyament a Europa", en Triadú, J. (coord.), *Per a un sistema d'ensenyament nacional català. Bases, problemes i tendències*. Institut d'Estudis Catalans. Barcelona.
- Pedró García, F. (1997): *Política educativa, polítiques educatives*. Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona.
- Pereyra, M. A. (1994): "La cuestión de la participación social en la construcción de la dimensión europea de la educación", en *La política educativa europea y la dimensión europea de la educación. La participación como factor de calidad educativa*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria.
- Pereyra, M. A. y otros (1996): *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Pomares-Corredor. Barcelona.
- Pérez, J. I. (1994): "La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión". *Revista Iberoamericana de Educación*, 4: 65-89.
- Pérez Gómez, A. I. (1997): *Historia de una Reforma educativa. Estudio múltiple de casos sobre la Reforma experimental del tercer ciclo de EGB en Andalucía*. Díada. Sevilla.
- Pérez Gómez, A. I. (1998): *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata. Madrid.
- Pérez-Díaz, V. (1997): *La esfera pública y la sociedad civil*. Taurus. Madrid.
- Petrella, R. (1997): *El bien común. Elogio de la solidaridad*. Madrid. Debate.
- Popper, K. (1994): *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós, Barcelona.
- Puelles Benítez, M. de (1987): *Política y Administración educativas*. UNED. Madrid.
- Puelles Benítez, M. de (1992): "Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental". *Revista de Educación*, 299: 353-376.
- Puelles, M. de y Urzúa, R. (1996): "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos". *Revista Iberoamericana de Educación*, 12: 107-135.
- Puelles, M. de (1996a): "La organización de la educación en el Estado autonómico", en Puelles, Blas y Pedró, *Política, Legislación e Instituciones en la Educación Secundaria*. ICE Universitat de Barcelona. Horsori. Barcelona.
- Puelles, M. de (1996b): "Las leyes educativas de la democracia", en Puelles, Blas y Pedró, *Política, Legislación e Instituciones en la Educación Secundaria*. ICE Universitat de Barcelona. Horsori. Barcelona.
- Puelles Benítez, M. de (1996c): "Educación y autonomía en el modelo español de descentralización". *Revista de Educación*, 309: 163-193.
- Quintàs, G. (ed.) (1996): *Reforma y evaluación de la Universidad*. Universitat de València. Valencia.
- Quinto Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación (1995): *Política y Educación*. Departament de Pedagogia Sistemàtica i Social, Universitat Autònoma de Barcelona. Barcelona.
- Ratinoff, L. (1995): "Inseguridad mundial y educación: la cultura de la mundialización". *Perspectivas*. 94: 161-191.
- Recio, E. M. (1998): "La formación como instrumento para la política de empleo en la Unión Europea", en Güell, A. M. (coord.), *El dilema de Europa. Entre la unión monetaria y la construcción social*. Bronce. Barcelona.
- Revista del Instituto de Estudios Económicos* (1996): "La Hora de la Universidad española". Número 3. Monográfico.
- Rodríguez Coarasa, C. (1998): *La libertad de enseñanza en España*. Tecnos. Madrid.
- Rogero Anaya, J. (1997): "Cambios y resistencias al cambio en la educación primaria". *Signos. Teoría y práctica de la educación*, 22: 34-43.
- Romero Lozano, S. (1993): "La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación en América Latina". *Revista Iberoamericana de Educación*, 1:13-33.
- Romiá, C. (1991): "Educación para la paz", en Martínez, M. y Puig, J. M., *La educación moral. Perspectivas de futuro y técnicas de trabajo*. ICE Universitat de Barcelona y Graó. Barcelona.
- Rubinstein, J. C. (1994): *Sociedad civil y participación ciudadana*. Pablo Iglesias. Madrid.

- Runte, R. (1995): "La Enseñanza Superior y la vida activa", en *Aprender para el futuro: Aprendizaje y vida activa. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Salguero, M. (1997): *Libertad de cátedra y derechos de los centros educativos*. Ariel. Barcelona.
- Sánchez Ferriz, R. y Gimena Quesada, L. (1995): *La enseñanza de los derechos humanos*. Ariel. Barcelona.
- Sánchez Molinero, J. M. (1997): *Los orígenes del Estado. Del caos al orden social* Minerva. Madrid.
- Sánchez-Cuenca, I. (1997): "El déficit democrático de la Unión Europea". *Claves de Razón Práctica*, 78: 48-53.
- Savater, F. (1997): *El valor de educar*. Ariel. Barcelona.
- Schaff, A. (1995): "Desempleo estructural y educación permanente", en *Aprender para el futuro. Aprendizaje y vida activa. Documentos de un debate*. Fundación Santillana. Madrid.
- Schoutheete, P. de (1998): *Una Europa para todos. Díez ensayos sobre la construcción europea*. Alianza. Madrid.
- Sevilla Merino, D. (1987): *Política y educación. Cuestiones introductorias*. Promolibro. Valencia.
- Sevilla Merino, D. (1996): "Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa", en Pereyra, M. A. y otros (comps.), *Globalidad y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Pomares Corredor. Barcelona.
- Silveira, P. da (1996): "¿Se puede justificar la obligación escolar?". *Claves de Razón Práctica*, 59: 67-74.
- Slater, D. (1996): "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global", en Pereyra, M. A. y otros (comps.), *Globalidad y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*, Pomares-Corredor. Barcelona.
- Sociedad Española de Pedagogía (1992): *Educación intercultural en la perspectiva de la Europa Unida*. Diputación Provincial de Salamanca. Salamanca.
- Souviron Morenilla, J. M. (1989): *La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*. Universidad de Valladolid, Secretariado de Publicaciones. Valladolid.
- Souviron Morenilla, J. M. (1998): "La autonomía universitaria: Las previsiones constitucionales y su desarrollo normativo", en Luxán, J. M. (ed.), *Política y Reforma Universitaria*. Cedecs. Barcelona.
- Stevenson, D. L. (1995): "Goals 2000 and Local Reform". *Teachers College Record*, 96: 458-466.
- Subirats, J. (1997): "Lo importante y lo accesorio: la escuela pública a debate". *Cuadernos de Pedagogía*, 263: 73-77.
- Suchodolski, B. (1993): *Éducation permanente en profondeur*. Unesco-IUE. Hamburgo.
- Tatar, M. (1996): "Roles y evaluaciones de los padres y de las madres con respecto a las escuelas de sus hijos e hijas", en VV. AA., *Construir otra escuela: Reflexión sobre la práctica de los centros educativos*. Osuna. Granada.
- Tedesco, J. C. (1989): "El rol del Estado en la educación". *Perspectivas*, 72: 489-511.
- Tedesco, J. C. (1995a): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*. Anaya. Madrid.
- Teichler, U. y M. Khem, B. (1995): "Hacia un nuevo entendimiento de las relaciones entre enseñanza superior y empleo". *Revista de Educación*, 308: 81-102.
- Tenzer, N. (1992): *La sociedad despolitizada. Ensayo sobre los fundamentos de la política*. Paidós. Barcelona.
- Termes, J. (dir.) (1996): *Libro Blanco sobre el papel del Estado en la economía española*. Instituto Superior de Estudios Empresariales. Madrid.
- Tiana Ferrer, A. (1990): "La reforma educativa y curricular de los años noventa". *Bordón*, 42: 305-312.
- Torreblanca, J. (1998): "La LODE y el pacto escolar", en VV. AA., *Por la Escuela Pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán*. Fundación Cives. Madrid.
- Touriñán López, J. M. (1995): "La descentralización educativa. Análisis desde la experiencia universitaria de Galicia". *Revista Española de Pedagogía*, 202: 397-435.
- Touriñán López, J. M. (1996): "La libertad de enseñanza, democratización y autonomía escolar. Nuevas propuestas en la encrucijada de las políticas educativas". *Bordón*, 3: 273-297.
- Unesco (1992): *Informe mundial sobre la educación. 1991*. Santillana-Unesco. Madrid.
- Unesco (1994): *Informe mundial sobre la educación. 1993*. Santillana-Unesco. Madrid.
- Unesco (1995): *Informe mundial sobre la educación 1995*. Santillana-Unesco. Madrid.
- Unesco (1996): *La educación encierra un tesoro*. Santillana-Unesco. Madrid.
- Unesco (1998): *Informe mundial sobre la educación. 1998. Los docentes y la enseñanza en un mundo en*

- transformación*. Santillana-Unesco. Madrid.
- Vázquez Gómez, G. (1995): ¿Resulta adecuado el marco normativo para la Universidad en la próxima década?", en V Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación, *Política y Educación*. Departament de Pedagogia Sistemàtica i Social. Universitat Autònoma, de Barcelona. Barcelona.
- Vincent, C. (1993): "Community Participation? The Establishment of «City's» Parents' Centre". *British Educational Research Journal*, 19: 227-241.
- Viñao Frago, A. (1994): "Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España". *Revista Iberoamericana de Educación*, 4: 29-64.
- Viñao Frago, A. (1996): "La Ley Pertierra ¿continuidad, cambio o rectificación? De la cultura de la participación a la cultura de la evaluación", en VV. AA, *Construir otra escuela: Reflexión sobre la práctica de los centros educativos*. Osuna. Granada.
- VV. AA. (1988): *Génesis de los sistemas educativos nacionales*. UNED. Madrid.
- VV. AA. (1995): *Volver a pensar la educación..* Morata y Fundación Paideia. Madrid-La Coruña.
- VV. AA. (1996): *La Universidad del Siglo XXI y su impacto social*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Las Palmas. Las Palmas.
- VV. AA. (1997): *Las escuelas eficaces. Claves para mejorar la enseñanza*. Santillana. Madrid.
- VV. AA. (1998): *Por la Escuela Pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán*. Fundación Cives. Madrid.
- Warnock, M. (1989): *Una política común de educación. Bases para una reforma global* Paidós. Barcelona.
- West, E. G. (1994): *La educación y el Estado. Un estudio de Economía Política*. Unión. Madrid.
- Zufiaurre Goikoetxea, B. (1994): *Proceso y contradicciones de la Reforma Educativa. 1982-1994*. Icaria. Barcelona.

# Índice

Portada	2
Créditos	7
índice	8
Presentación	12
1. Política educativa y sociedad	15
1.1. Introducción	15
1.2. La política	16
1.3. Lo político. El político. La sociedad política	20
1.4. Naturaleza y fines de la política educativa	23
1.5. Agentes, factores, postulados y contenidos de la política educativa	28
Resumen	31
Actividades de desarrollo	32
<b>PARTE I: ESPACIOS POLÍTICOS Y EDUCACIÓN</b>	<b>33</b>
2. Globalidad educación	34
2.1. Introducción	34
2.2. Conceptos, dimensiones y problemas de la globalidad	35
2.3. Factores de la globalidad e intervención de las políticas educativas	40
2.4. Globalidad, desarrollo y educación	48
Resumen	55
Actividades de desarrollo	57
3. Estado y educación	58
3.1. Introducción	58
3.2. La función histórica del Estado	59
3.3. Redefinir el papel del Estado	62
3.4. Estado social, neoliberalismo y educación	72
3.5. El papel del Estado e educación	77
Resumen	85
Actividades de desarrollo	86
4. La política educativa de la Unión Europea	88
4.1. Introducción	88
4.2. Hacia una política europea de educación	89
4.3. La difícil ciudadanía europea	99

4.4. Educar para la "Europa de los ciudadanos"	107
Resumen	114
Actividades de desarrollo	115
<b>PARTE II: PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA EDUCATIVA</b>	<b>117</b>
5. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza	118
5.1. Introducción	118
5.2. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza en los tratados internacionales	118
5.3. Desigualdades y discriminaciones en el derecho a la educación	128
5.4. La libertad paterna de elegir educación	134
5.5. La libertad de elegir centro docente	138
Resumen	147
Actividades de desarrollo	148
6. La democracia en la enseñanza	150
6.1. Introducción	150
6.2. Democracia y participación política	150
6.3. Dos formas de participación paterna en la enseñanza	157
6.3.1. Participación mínima o "clientelar",	157
6.3.2. Participación intensiva o "integral",	161
6.4. Educación cívica	168
Resumen	176
Actividades de desarrollo	178
7. Descentralización educativa	179
7.1. Introducción	179
7.2. Conceptualización y complejidad de la descentralización	180
7.3. El sentido de la descentralización educativa	185
7.4. La participación, principio básico de la descentralización	194
7.5. Descentralización y curriculum	200
Resumen	205
Actividades de desarrollo	206
<b>PARTE III: TIEMPOS EDUCATIVOS</b>	<b>208</b>
8. Objetivos y contenidos de la educación básica	209
8.1. Introducción	209
8.2. La escuela y las funciones que no le son propias	210

8.3. La escuela y las exigencias del mercado	212
8.4. La liberación de la persona, objetivo primordial de la educación básica	218
8.5. Exigencias para una educación liberadora	222
Resumen	229
Actividades de desarrollo	230
9. Función social de la universidad	231
9.1. Introducción	231
9.2. La misión de la universidad, un tema histórico	232
9.3. Función social de la universidad	235
9.4. Criterios para la redefinición de las funciones de la universidad	239
9.5. La misión tradicional de la universidad, una exigencia para el futuro	246
Resumen	249
Actividades de desarrollo	250
10. Sentido y exigencias de la educación permanente	252
10.1. Introducción	252
10.2. Formas de aproximación a la educación permanente	253
10.3. El sentido de la educación permanente	256
10.4. La iniciativa de la Unión Europea	259
10.5. Exigencias y características de la educación permanente	261
10.6. Problemas de la educación permanente	268
Resumen	270
Actividades de desarrollo	271
<b>PARTE IV: LEYES BÁSICAS DE LA DEMOCRACIA</b>	<b>273</b>
11. Principios constitucionales del sistema educativo español	274
11.1. Introducción	274
11.2. El "artículo de la enseñanza" y la naturaleza del "pacto escolar"	275
11.3. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza	281
11.3.1. Derecho a la educación,	282
11.3.2. La libertad de enseñanza,	287
11.4. El Estado social y la educación como servicio público	289
11.5. La educación, una competencia compartida	293
Resumen	300
Actividades de desarrollo	301
12. La LODE y la LOPEG, ¿leyes para la democracia?	303
12.1. Introducción	303

12.2. La LODE, una ley para la democracia	304
12.2.1. La difícil gestación de la ley,	304
12.2.2. Contenido básico de la LODE,	309
12.2.3. Libertad de elección de centro escolar,	313
12.3. La LOPEG, ¿una ley para la democracia?	320
12.3.1. Una ley sin polémica ni consenso,	320
12.3.2. Bases, motivos y principios de la LOPEG,	321
12.3.3. ¿Una ley próxima al neoliberalismo?,	323
Resumen	334
Actividades de	335
13. La reforma de la enseñanza	336
13.1. Introducción	336
13.2. Proceso y necesidad de la reforma	337
13.3. Las grandes líneas de la reforma	342
13.3.1. Cambios en la estructura del sistema educativo,	343
13.3.2. Innovaciones para la calidad de la enseñanza,	349
13.4. Valoración de la reforma	358
Resumen	363
Actividades de desarrollo	364
14. Ley de Reforma Universitaria. Claves y problemas	366
14.1. Introducción	366
14.2. Algunas razones para la reforma de la universidad	366
14.3. El marco de la reforma	368
14.4. La autonomía universitaria	371
14.5. Estructura y órganos de gobierno	375
14.5.1. Estructura departamental,	375
14.5.2. Estructura participativa,	377
14.5.3. Organización de los estudios,	380
14.6. La misión de la universidad de la LRU	384
14.7. Otras disfunciones de la reforma universitaria	386
Resumen	394
Actividades de desarrollo	394
<b>Bibliografía</b>	<b>396</b>

