

La Reforma legislada de intervencionismo de la Administración

Angel Pérez Gómez y Félix Angulo Rasco
Dpto. de Didáctica y Organización Escolar. Univ. Málaga

El presente artículo forma parte de la ponencia "La profesionalidad docente en los contextos cambiantes de la modernidad", presentada por los autores en el Consejo Escolar de Andalucía.

Hemos dividido en dos apartados el presente artículo. En el primero, queremos contextualizar las diversas propuestas que sobre el sistema educativo han ocurrido desde 1982, tanto con respecto al pasado, como en su relación a las *"innovaciones pendientes"* y las nuevas demandas sobre la educación. En el segundo, queremos detenernos en algunos problemas y algunas iniciativas políticas concretas, una vez planteado el hilo conductor general anterior.

Tiene razón **Félix Ortega**, cuando escribe que España, *"pionera de la Modernidad, acaba por ser uno de los últimos bastiones de su entorno geográfico y cultural en hacerla realidad"*. Y, por desgracia, no existe campo tan claro como el de la educación en el que estas palabras se confirman.

La Ley Moyano (1857)

Efectivamente, España representa políticamente un caso notorio con respecto al resto de las naciones europeas, por cuanto ha sido tempranamente liberal y, muy tardíamente, democrática. Este desequilibrio o desfase histórico es, desde luego, uno de los elementos básicos para comprender el desarrollo del sistema educativo en nuestra nación. Aunque la Constitución aprobada por las Cortes de Cádiz en 1812, asumía, mucho antes que en otros lugares, la importancia del vínculo entre individuos y organización social a través del Estado y a través de la formación de los futuros ciudadanos, hubo que esperar hasta 1857, con la aprobación de la Ley Moyano, para disponer de un instrumento legal que plantease la obligatoriedad de la enseñanza y el desarrollo y la construcción de una red de escolaridad necesaria.

Sin embargo, ni el texto constitucional, ni la ley Moyano, ni siquiera los documentos legislativos aparecidos entre ambos, iniciaron verdaderamente la transformación administrativa y estructural necesaria en educación. Durante el siglo XIX nuestro país padece, por igual, una alta tasa de analfabetismo y una carencia manifiesta de escuelas primarias. Los varones sólo alcanzan el primer umbral de alfabetización en 1860, aproximadamente, y hay que esperar hasta 1910, para que lo logren las mujeres. La tasa de escolarización apenas llega en 1870 al 20% (por debajo incluso de Portugal), superándolo sólo en el período de 1935-1940, y la red escolar, tras periodos de crecimiento moderado, se estanca en 1870, sin que se produzcan cambios significativos hasta 1930; a pesar del impulso logrado gracias a la inclusión de la enseñanza primaria en los presupuestos nacionales. En esta lenta y penosa evolución, las iniciativas educativas de la república son únicamente un lapsus, un breve intermedio.

La Ley Villar Palasí (1970)

Cuando en 1970 se aprueba la Ley General de Educación, denominada Ley Villar Palasí, por el ministro firmante, el gobierno de la época reconocía indirectamente, y no sin contestación interna, parte de las funciones asignadas al sistema educativo en un Estado moderno. Esta es una ley que responde a necesidades económicas y sociales básicas, introduciendo en el deprimido sistema educativo español varios elementos, absolutamente necesarios, que, se pensaban, contribuirían al fortalecimiento de la nación.

- Por un lado, cuando la Ley se aprueba, en España la tasa de escolaridad se encontraba en un intervalo entre el 30 y el 40%, estando el 60% de la misma en manos de la enseñanza privada; frente a un 70%/100% del resto de los países europeos. Además, la economía española exigía la promoción e ilustración de una clase media que comenzaba a despuntar; clase que, con cuadros técnicos y especialistas convenientemente formados, potenciaría el despegue de la economía española.

- Por el otro, la Ley pretendía estructurar en su totalidad al sistema educativo, aportándole un semblante moderno, implantando además nuevas ideas pedagógicas y una racionalidad educativa copiada de la elaborada en los países industrializados, a los que se imitó. Nos referimos a una racionalidad tecnológica relacionada con la mentalidad tecnocrática que en la política habían introducido los ministros del Opus Dei.

Aunque la impronta dejada por esta ley fue enorme, detectándose todavía a principios de la década de los 80; el objetivo político de la misma no se alcanzó del todo. Trabajaron contra ella dos cuestiones de distinto signo: primero, la ley carecía de la legitimidad política necesaria para recoger el consenso social imprescindible para su implantación y desarrollo; segundo, la ley careció de un apoyo presupuestario sostenido, por lo que se vio abocada a las fluctuaciones presupuestarias coyunturales, y siempre contingentes, y acentuó su carácter selectivo.

La LODE (1985)

Tras este telón de fondo, es fácil reconocer la importancia política de la primera ley realmente democrática que se aprobó en España: la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE), en 1985; aprobada no sin fuertes resistencias de los grupos privados y religiosos, que habían patrimonializado a la educación durante el franquismo.

La LODE aporta dos cosas que merecen ser reseñadas. Es la primera ley que se aprueba en un contexto democrático y de discusión pública, estando en el poder, por primera vez en más de 50 años, un partido no representativo de los grupos sociales hegemónicos. Por ello, es una ley que, además de recibir la legitimidad democrática, se apoya en un plusvalor de legitimidad. Y es una ley que, por cuanto democrática, consagra y establece los cauces de participación de la sociedad civil en el sistema educativo, introduciendo las plataformas institucionales de discusión social y de consenso público sobre la educación. Con ella, pues, el vínculo ciudadano entre los individuos y el Estado queda establecido y aprobado en España.

La LOGSE (1990)

Lo que no realiza dicha ley, probablemente porque no estaba destinada a ello, es estructurar el sistema educativo, dotándole de un semblante y una racionalidad

definitivamente moderna, acorde, también, con los logros de los sistemas educativos vecinos. Esta misión es la que recoge la Ley Orgánica General del Sistema Educativo, aprobada en 1990; que además actúa como mecanismo de cierre del ciclo cuantitativo y como puente hacia un nuevo ciclo que ya se vislumbra.

La LOGSE cierra el ciclo cuantitativo en nuestro sistema educativo por varias razones. Primero, porque es la normativa básica que sustenta la obligatoriedad de la enseñanza en un intervalo importante: entre 6 y 16 años; lo que en principio supondría la transformación de parte del Bachillerato elitista, académico y selectivo, en un nivel de escolaridad que, complementario a la primaria, ampliase la profundización en la cultural cívica y, en consecuencia, la formación cultural de todos los ciudadanos y ciudadanas españoles, sin exclusión.

Segundo, porque, como decíamos, pretende racionalizar el sistema educativo, salvo el nivel universitario dependiente de la Ley de Reforma Universitaria anteriormente aprobada. Y esto incluye las enseñanzas escolares y no escolares, la enseñanza obligatoria y básica, la educación especial y la formación profesional.

Tercero, porque además pretende implantar un currículum común para todos los españoles y españolas, y una estructuración curricular homogénea; salvo los ámbitos de competencia autonómica. Para lo cual adopta un modelo concreto de currículo y lo eleva a rango de ley, es decir, lo inviste con una carga normativa desconocida hasta ese momento.

Y cuarto, porque la ley introduce algo que es una novedad, completamente ausente en la historia legislativa de la educación española. Nos referimos al capítulo IV "De la Calidad de la Enseñanza", en el que se recoge tanto cuestiones de innovación, investigación, inspección educativa, como, lo más notorio, el deseo del legislador de desarrollar un mecanismo de evaluación del sistema educativo.

¿La Ley Pertierra? (1995)

Si los puntos anteriores, como decíamos, permiten el "*cierre del ciclo cuantitativo*" el último, relativo a la calidad de la enseñanza, inaugura la preocupación por los retos del nuevo ciclo que ya se vislumbra y que comienza a ser parte de la retórica oficial en las organizaciones internacionales como la OCDE. El desarrollo de esta problemática es lo que actualmente, en proceso de trámite, constituye el centro del "*Anteproyecto de Ley de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros*".

A grandes rasgos, este puede ser el largo y penoso desarrollo de la estructuración moderna del sistema educativo. No obstante, una visión como la que acabamos de plasmar en unas cuantas líneas, parecería marcadamente superficial, si, cuando menos, no introducimos algunos elementos de otros contextos relacionados con la educación.

El Estado de Bienestar

Uno de los que resulta necesario tener en cuenta es, desde luego, el sector público. La escolaridad primaria comienza a desarrollarse instrumentalmente en el momento en que pasa a depender de los presupuestos del estado y no de los municipios o de la voluntad de las órdenes religiosas y sus centros escolares. Este ejemplo, ilustra la cuestión aún pendiente sobre el sector público. La tardía conversión de nuestro aparato estatal en un estado moderno, deriva también en la tardía implantación de un Estado de Bienestar. Este retraso crónico, es un fenómeno independiente del hecho de la alta subordinación de los ciudadanos al estado y su acusado centralismo existente de forma histórica en España.

Creemos no equivocarnos si afirmamos que sólo en los años 80 la necesidad de un Estado de Bienestar empieza a ser evidente, justo cuando la crisis económica mundial comienza a afectar a nuestro limitado tejido industrial y productivo. Es decir, durante esta larga década nos hemos situado en una situación de doble vínculo: se ha tenido que construir un Estado de Bienestar, pero las presiones económicas internas y externas, así como las veleidades neoliberales de algunos miembros del gobierno, han actuado de forma contraria, propiciando su desmantelamiento y la privatización de los servicios y competencias estatales. Si a ello añadimos la siempre atrasada reforma de la administración pública y la reforma fiscal, la utilización de fondos públicos para el saneamiento de la banca, las transferencias y subvenciones a las empresas privadas, la limitación de los gastos sociales en torno al 14% del P.I.B. desde 1982, debe parecer bastante pesimista la conclusión que extraigamos.

En uno de los análisis más recientes sobre el sector público en España, **González i Calvet** lo plantea con suma claridad: *"La limitación de las funciones asistenciales y del Estado de Bienestar ha abierto vías y dejado espacios vacíos para su provisión privada –sanidad, educación, policía, fondos de pensiones, etc.–, contribuyendo a la mercantilización de los bienes públicos en detrimento del conjunto de la sociedad. Por otra parte, el sistema público de protección no ha impedido ni disminuido las bolsas de pobreza y marginación, es más, la política de mercantilización de la vida económica y social potencia la ampliación de sectores marginados"*.

La distribución de la riqueza

Esta parece ser la realidad. Mencionemos que en 1984 ocho millones de personas estaban en situación de pobreza, de los cuales, cuatro lo eran de pobreza intermedia y severa. Cantidad muy semejante a la España de 1970. Es decir, la pobreza era en España del 25%, mientras que la media comunitaria del 11%. Un 10% de las familias urbanas acumulan un 40% de las rentas, y un 21% de familias pobres el 6,9% del total de ingresos. Entre el 23% y el 25% de las familias tenían ingresos medios no superiores a 12.500 pesetas/persona/mes. No creemos que en 1995, con la alta tasa de paro, y la alta tasa de parados de larga duración, las cifras hayan disminuido.

Sumemos a ello que, aunque el gasto social dedicado a la educación ha crecido hasta 1989, alcanzando una cota máxima de 4,15% del PIB y un 4,6 en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), comienza a descender en el mismo momento en que se aprueba la LOGSE, una reforma que necesita, por su complejidad, una considerable dotación económica. El descenso ha llegado a ser máximo en 1994, con un 4% del PIB y un peso del 3,5 en los PGE. Escaso desarrollo cultural: tardía escolarización y alfabetización e implantación de la obligatoriedad de la enseñanza. Muy por debajo de las cifras de 1988 (sin contar la inflación).

Si utilizamos las cifras de la OCDE, la cuestión no mejora, por cuanto, España se situaba en 1991 por debajo de la media (5,6 frente a 6,4). De este declive no parece que vayamos a salir en este año de 1995, porque los indicadores muestran una elevación, siempre por debajo de la cota de 1988. Habrá que esperar a los reajustes presupuestarios que se están anunciando.

Y a todos estos datos podemos añadir otros que tienen un impacto particular en Andalucía. Según las cifras suministradas por el diario "El País" sobre el gasto cultural de las administraciones autonómicas, en Andalucía se dedican 320 pesetas a bibliotecas por alumno/a de EGB frente a las 4.450 que dedica Aragón, las 3.960 de Asturias, las 1.950 de la Comunidad Valenciana y las 2.280 de Extremadura. Datos que señalan que la limitación del sector público en Andalucía y, particularmente, en los gastos sociales, refuerzan el retraso

cultural de nuestra comunidad, un retraso histórico palpable en las altas tasas de analfabetos que esta comunidad ha tenido que soportar (salvo el eje Cádiz-Sevilla) hasta bien entrado el siglo XX.

Los Consejos Escolares

Otra elemento público importante a tener en cuenta es el desarrollo democrático alcanzado. A nuestro juicio, tendríamos que diferenciar en este tema dos cosas: la institucionalización estructural y cultural de la democracia. Aunque ambos procesos son interdependientes, el primero es una condición del segundo; pero, por otro lado, la presencia de estructuras democráticas no asegura la extensión de la democracia como cultura. Efectivamente, y tal como señalábamos antes, la democracia es un acontecimiento tardío en nuestro país. En esta medida son explicable y comprensible, los problemas de reajuste y los generados en la creación y consolidación de las estructuras que la hacen posible (desde el Defensor del Pueblo hasta la actividad de los partidos políticos).

Lo que no parece tan justificable es que en algunos terrenos como el educativo, la democracia parezca más un lema que una realidad. Esta afirmación –en lo relativo a la educación– se justifica por las siguientes razones: en primer lugar, aunque es cierto que se han creado estructuras institucionales, parece que su actividad y su funcionamiento ocurren al margen de los ámbitos problemáticos en los que han de realizar su labor. El caso más significativo es el de los Consejos Escolares, no ya el Estatal o el Autonómico, cuya existencia no parece afectar ni apelar a los sectores representados en ellos (especialmente al profesorado), sino que no ha habido un desarrollo e implantación adecuado de los consejos intermedios: los provinciales, comarcales, municipales y de centro. Aunque la legislación permanece aprobada desde 1984 y 1988, su existencia y su actividad es una de las grandes incógnitas. Mención aparte supondría el funcionamiento de los Consejos Escolares de Centros, un tema que no se ha abordado con seriedad, a pesar de las cifras en las que se señalaba el crecimiento constante de los directores de centro nombrados por la administración en los sucesivos informes del Consejo Escolar del Estado. Con relación a todo ello, también parece incomprensible que no hayan sido los Consejos Escolares Comarcales los ejes desde los que se vertebrara la participación desde abajo, desde los centros, hacia arriba, el Consejo Escolar de Andalucía, o que en general no se hayan establecido redes fluidas de comunicación entre los diversos organismos de participación. Y con respecto a este último, resulta lamentable que a estas fechas no haya publicado ni un solo informe, sobre el estado de la Educación en Andalucía. Todo ello apunta, desde luego, a una crisis de participación democrática en el sistema educativo, crisis que, a falta de explicaciones convincentes y a falta de voluntad y compromiso, la administración central pretende resolver invocando la acción de salida: es decir, potenciando un sentido de participación conexo a la idea de mercado en el anteproyecto en curso de discusión.

Falta de debate

Si nos detenemos en la institucionalización cultural de la democracia en el sistema educativo, las conclusiones puede ser todavía más pesimistas. Quizas el ejemplo que más nos interese es que, salvo la LODE, no ha existido ningún tipo de discusión pública sobre el contenido y la forma de las sucesivas leyes. Por ejemplo, no ha habido debate ni consenso público sobre los contenidos culturales seleccionados por la administración central, habida cuenta de que se trata de la cultura que una nación cree suficientemente valiosa como para ser transmitida a las futuras generaciones. Tampoco ha habido consenso, ni discusión pública, sobre el modelo de estructuración curricular de obligada adopción por todos los

docentes. Incurriendo en la barbaridad de estipular en la ley conceptos y concepciones que por su carácter "profesional" están sujetos a cambios históricos, como el concepto de curriculum.

Esta falta de debate educativo se ha llevado incluso hasta extremos totalmente injustificables: por un lado, la reforma curricular de la LOGSE propuesta por la administración central y apoyándose en la legitimidad añadida de provenir, como decíamos antes, de un gobierno no relacionado con las élites hegenómicas del franquismo, se ha impuesto de una forma dogmática, sin admisión de discrepancia o crítica alguna. Por el otro, el recientemente aprobado "Instituto Nacional de Calidad y Evaluación", instituto que se encargará de evaluar el sistema educativo, no admite ningún tipo de representación en su estructura que no sea la político-administrativa y, subsidiariamente, la científica, a través de un Consejo Rector, un Consejo Científico y, externamente, la Conferencia Sectorial de Educación, que es, al fin y al cabo, el órgano que decide los planes de evaluación que se llevarán a cabo, los criterios y lo que se informará al Consejo Escolar del Estado. Consejo que no participa en absoluto en su organigrama, a pesar de llevar el visto bueno del mismo.

Por todo ello, y en segundo lugar, ha habido una activa usurpación por parte de la administración del terreno público de discusión, un marcado interés por la búsqueda de consenso, y una indiferencia o falta de preocupación por la participación democrática. Nos parece cuestionable, dadas estas circunstancias, que se exija a los docentes aquello que justamente no se está dispuesto a realizar por quien tiene la obligación de hacerlo. De todos modos, la falta de democracia en los centros y la pobre democratización del tejido social, es decir, la extensión de la democracia como una cultura por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas, incluidos los docentes, es un problema grave actualmente en España, porque como ha indicado Flores d'Arcais *"ninguna democracia puede esperar perpetuarse si el método democrático no se convierte en una costumbre interiorizada"*.

Centralismo, "fordismo" y dogmatismo.

No quisiéramos terminar este apartado sin mencionar tres problemas, bastante relacionados con los anteriores, pero que, por su singularidad, pueden ser planteados de forma independiente.

Aunque los textos legales (incluida la Constitución) admiten y refrendan la "descentralización" de nuestro país, estamos bastante lejos de lograr algo parecido en lo que respecta al sistema educativo. Un análisis detenido de las leyes aprobadas en la década de los ochenta y en los primeros años de los noventa, indica claramente que los poderes centrales, sean estos la administración del MEC o las administraciones autonómicas, continúan teniendo, como históricamente así ha sido, un elevado poder de decisión, poder que queda articulado a través de las delegaciones provinciales y a través de la pérdida de capacidad de decisión de los supuestos organismos locales, que terminan convirtiéndose en organismos periféricos (como es el caso de los Centros de Profesores).

Sin embargo, y a pesar de su fuerte incidencia centralizadora, las iniciativas elaboradas por la Junta de Andalucía, tienen una calidad educativa mucho mayor que las elaboradas por la administración central. Basta comparar los mínimos curriculares y los materiales publicados en Andalucía con los mismos documentos publicados por el MEC, para darse cuenta de ello.

Otras dos cuestiones importantes, y muy relacionadas con la anterior, son las de *"fordismo legislativo"* y el fuerte carácter dogmático de la Reforma. En cuanto a lo primero, resulta manifiesto para cualquier docente la incesante generación de documentos, administrativos unos y pedagógicos otros, por parte de las administraciones. Si los primeros guardan un

valor de obligatoriedad y de cumplimiento normativo, los segundos acarrear, normalmente, la complejidad de su comprensión y su implantación en prácticas docentes concretas. No es erróneo señalar que las administraciones, indebidamente a nuestro juicio, se han convertido en generadoras de pedagogía, usurpando un terreno que no les corresponde. Pero esto no es lo más grave. En poco menos de cuatro años los docentes han tenido que comprender y aceptar la reforma curricular implícita en la LOGSE, actualizarse profesionalmente con respecto a ella, elaborar proyectos curriculares y educativos de centro y evaluar la implantación. Todo ello, sin tiempo para debatir y sin una mínima preocupación por parte de la Administración por lograr el necesario consenso sobre el significado político y educativo de dicha reforma. Ha habido, por ello, una excesiva fruición legislativa y una escasa sedimentación de las propuestas. Cuestiones que alimentan el descontento, la insatisfacción y el desencanto, incluso en los docentes más decididos y comprometidos inicialmente con la LOGSE.

De alguna manera podría incluso pensarse que la salida natural de los docentes ha sido la de siempre: la utilización profusa de los libros de texto, como artefactos traductores de la reforma curricular. No es de extrañar, por ello, que entre los años 1988 y 1992, la producción editorial escolar haya crecido hasta alcanzar un 20,1%, sobre un -2,5% del año 1987-1988.

Se comprende, pues, el negativo carácter dogmático con el que se ha cubierto la reforma. En lugar de buscar vías de construcción de un compromiso, se han propiciado vías de cumplimiento burocrático.

Por último, queremos hacernos eco de un problema tan grave como los anteriores. Nos referimos a la falta de información y transparencia pública sobre lo que ha ocurrido y lo que ocurre en el sistema educativo. Un informe como el presente ha padecido esa especie de ocultamiento de la información, contradictorio con una democracia e injustificable con respecto a un servicio público. Tal parece, en este sentido, que no existen problemas porque no existe información sobre los mismos. Aunque algunos altos cargos de la administración sí gozan de acceso privilegiado a unas fuentes de información que deberían ser de patrimonio público. Lo comentado anteriormente sobre el INCE es un ejemplo de ello. De todas formas, aunque la ocultación de información es perceptible, la administración andaluza ha tomado una iniciativa importante, aprobando programas de investigación para la evaluación del sistema andaluz. No obstante, ninguno de los ámbitos seleccionados se refiere directamente al fracaso escolar, un problema que exige ser abordado con urgencia. Al menos para explicar por qué en los datos publicados por la OCDE el alumnado español ocupa el penúltimo lugar en rendimiento de lenguaje y el antepenúltimo en matemáticas.