

La Escuela Pública en Europa

Manuel Álvarez

Centro de Renovación Pedagógica - CAM

La escuela pública nace en Europa al final del siglo XVIII y principios del siglo XIX, como un logro de la revolución burguesa en Francia y como una consecuencia de la revolución industrial y urbana en Inglaterra. Desde un principio se pretende que la enseñanza impartida en la escuela pública sea gratuita, obligatoria y dirigida a todos los ciudadanos desde los 5 a los 10 ó 12 años, edad en la que los niños comenzaban a trabajar.

El contenido se basaba fundamentalmente en la lectura, la escritura y el cálculo así como nociones básicas de historia, geografía, higiene y principios morales y éticos dirigidos a la socialización e integración del futuro ciudadano en el mundo del trabajo.

En Europa no existe un único modelo de escuela pública. Los sistemas públicos de enseñanza se desarrollan a partir de los principios que inspiran los profundos cambios sociales que se produjeron en el siglo XVIII. La revolución francesa igualitarista, laica y centralista extiende su radio de influencia de corte napoleónico por el sur y centro de Europa: Alemania, Austria, Italia, Grecia, España y Portugal y, excepcionalmente, Suecia. El tipo de escuela que crea es básicamente laico, administrativo y burocrático. La revolución industrial y urbana que surge en Inglaterra de mediados del siglo XVIII es de corte liberal y profundamente descentralizada y extiende su radio de influencia por EEUU,

Australia, Nueva Zelanda y los países del norte de Europa como Irlanda, Países Bajos, Dinamarca, Noruega, Bélgica y, en ciertos aspectos, también Suecia. Sorprendentemente, Inglaterra, por su cultura descentralizadora, no toma conciencia de la enseñanza como un sistema educativo nacional hasta muy entrado el siglo XIX y principios del XX.

Tipos de escuela pública

Veamos cuáles son los principios y estilos de la escuela pública en Europa es, decir, lo que se entiende y defiende como escuela pública en las distintas zonas de influencia, con el fin de poder hacer una lectura inteligente de lo que ahora sucede y a no tardar sucederá en el sistema educativo público español.

En **Inglaterra**, la escuela nace y se desarrolla marcada por un estilo profundamente descentralizador y religioso bajo la tutela de la Iglesia tanto anglicana como católica. Para entender el modelo de escuela pública inglés es necesario partir de los principios de respeto a la libertad individual y a la diversidad que conforman el carácter y el estilo de vida británico. Hasta 1833 Inglaterra como Estado nacional no toma conciencia de la educación. En 1833 se concede la primera subvención de 20.000 libras a las dos principales asociaciones de carácter religioso que hasta ese momento se responsabilizaban de la educación popular en Inglaterra: la fundación *Lancaster* perteneciente a la *British and Foreign School Society* y a la *National Society for Promoting the Education of the Poor* de confesión católica. Poco tiempo después, en 1839, se creará la *Her Majesty's Inspectorate*, la prestigiosa *Inspección de su Majestad* para controlar las subvenciones que en 1858 ascenderán ya a 663.000 libras. Hasta 1902 con la ley Balfour no se establece una estructura administrativa de carácter uniforme

con la creación de los LEAs (*Local Education Authority*) a quienes pasará a depender por fin la educación como escuela pública nacional administrada localmente. Actualmente en Inglaterra todavía un 30% de la enseñanza es gestionada por las iglesias anglicana y católica. Este tipo de enseñanza totalmente subvencionada es considerada en Inglaterra enseñanza tan pública como la que gestionan los LEAs, aunque, como es lógico se la distingue como la *Voluntary School*. Sólo un 5% puede considerarse *Independent school* o enseñanza totalmente privada con carácter elitista.

En algunos países de influencia británica como Irlanda ni siquiera el Estado ha creado su red propia de escuelas públicas de enseñanza primaria. En **Irlanda**, por ejemplo, la enseñanza primaria y secundaria general pertenece a la *Iglesia católica*. El Estado central transfiere sus competencias educativas a la Iglesia Católica que define su propio proyecto educativo y gestiona el presupuesto que éste le transfiere cada año. El Estado se responsabiliza solamente de la Enseñanza Profesional, enseñanza Especial y de Adultos, al mismo tiempo que define el marco general de todo el sistema. En los otros países del área anglosajona como **Dinamarca, Holanda** y, en parte **Suecia y Bélgica**, ocurre algo parecido: los estados centrales transfieren los presupuestos y conceden amplios márgenes de gestión a los tres grandes grupos sociales en que están divididas estas sociedades: el grupo confesional católico, protestante y luterano y el grupo burgués que viene a responder a la enseñanza de los municipios.

Sorprendentemente, en la Europa del sur y del centro, predominantemente católica, se impone un modelo laico y de cultura centralizada en oposición a los países protestantes del Norte, donde se desarrolla un modelo de raigambre religiosa y de cultura descentralizada. Todavía hoy la escuela inicia en estos países sus actividades con un acto de carácter religioso y nadie discute, por otra parte, la existencia de la asignatura de religión; aunque, como es lógico, los alumnos son libres de asistir a ella.

Diferencias

Veamos brevemente cuáles son las características que definen los sistemas educativos en el conjunto de Europa y diferencian unas escuelas públicas de otras:

Respecto a su relación con la enseñanza privada. En todos los países existe una enseñanza privada de élite que no supera el 5% y que no suele estar subvencionada por el Estado, caso excepcional es el de **Inglaterra**, donde el estado central concede 5.700 becas anuales a alumnos excepcionalmente capacitados que desean estudiar en los prestigiosos *Independents Schools*. En el resto de los países coexiste la enseñanza pública dependiente del estado central o autoridades locales con la enseñanza privada concertada con éste, ya sea de forma global, como sucede en los países del norte de Europa que acabamos de ver, ya sea de forma parcial como sucede en casi todos los países del sur. Los porcentajes van del 12% de privada subvencionada en **Francia**, al 30 o 35%, como sucede en **España** o en **Italia**.

Respecto a la relación administrativa con el profesorado. En los sistemas educativos de influencia napoleónica los profesores suelen ser funcionarios dependientes del Estado central con vinculación administrativa a éste o a una comunidad autónoma o región como sucede en España o en Alemania. En estos países los candidatos acceden a la función docente mediante oposición de tipo nacional o regional; por el contrario, en los sistemas descentralizados del norte, el profesorado depende administrativamente del municipio y accede a la función docente mediante selección y contrato con el municipio a través del director del centro.

El concepto de modelo organizativo del centro. El funcionamiento de los centros del sur suele ser mucho más dependiente de la administración central. Los directores suelen ser funcionarios con perfil administrativo y burocrático, el currículum, los libros de texto y los criterios de evaluación suelen venir determinados por el Estado, mientras que en los países del norte los centros se rigen por un sistema mucho más autónomo, funcionan mediante proyectos de centro normalmente negociados con los interlocutores sociales y administrativos. Los profesores suelen tener mucha libertad para enfocar el currículum como consideren oportuno. Las reformas del sur suelen ser mucho más rígidas. Cada vez que se produce una reforma a nivel del sistema se suprime todo lo que haga referencia al sistema anterior. Al contrario de lo que sucede en los sistemas educativos del Norte donde, la introducción de un modelo nuevo de enseñanza no significa la desaparición del anterior, pues siempre las reformas se desarrollan respetando los sistemas anteriores. Por ejemplo en **Inglaterra**, cuando surge el modelo de *Comprehensive Higt School* hacia los años sesenta, respeta los modelos que en aquel momento funcionaban como- la *Technical school*, la *Modern school* o la *Grammar school*. Serán los ciudadanos que al elegir un modelo u otro harán que el menos deseado en función de sus intereses desaparezca, como ha sucedido a lo largo del tiempo con el **Modern school**.

Respecto al control y evaluación del sistema. Normalmente en los sistemas educativos del Sur, el control del sistema se realiza a través de la inspección que inspecciona solamente el funcionamiento administrativo del centro. Para los países del sur la calidad está en relación al cumplimiento de la normativa y de los procedimientos. Para los países del Norte el control, y por consiguiente la calidad, está en relación a los resultados y a la opinión de los usuarios. Por ello la participación social en el centro educativo comienza en los países del Norte como una reivindicación social por parte de los padres de los alumnos. Para el Sur, además los resultados se miden en función de estándares nacionales de calidad.

Esta doble concepción del control genera dos tipos de inspección. La inspección del Sur, mucho más burocrática y al servicio de la administración, y la inspección del Norte, que cumple una función mucho más de apoyo y asesoramiento. Cuando el centro posee autonomía el control se convierte en *accountability* o rendición de cuentas social, por ello en estos países funciona mucho más la evaluación exterior mediante la información a los padres y posibles clientes de los resultados de cada centro a través de los medios de comunicación social. Este modelo de evaluación presupone el derecho de los padres a elegir el centro libremente.

Otro aspecto importante que diferencia unos países de otros es la importancia que ha ido adquiriendo el sistema de **formación profesional** como alternativa a la educación secundaria de tipo académico. Para algunos países como **Alemania, Holanda o Noruega** el éxito y atractivo de una formación profesional de prestigio es el indicador más fiable de la calidad del sistema educativo en su conjunto. Desde esta perspectiva, se observa una enorme diferencia entre unos países y otros a la hora de acertar con los incentivos que han ido atrayendo a las empresas al sistema educativo en lo que se refiere a la Formación profesional. **Alemania**, por ejemplo, ya desde finales del siglo XIX ha conseguido que la formación profesional recaiga en un 75% bajo la responsabilidad de organizaciones empresariales, Este ejemplo ha ido cundiendo más en los países del Norte, de influencia anglosajona y protestante que en los países del Sur de influencia católica y francesa.

Valores que defiende cada modelo

Como consecuencia de todo lo dicho podríamos resumir que existen en Europa dos concepciones de la escuela pública en función de la cultura que impulsa su aparición en los

siglos XVIII y XIX. Sería interesante, como corolario, analizar qué es lo que hace más atractivo el sistema público de enseñanza en cada bloque de países. Veamos de forma esquemática cuáles son los valores de la escuela pública que cada bloque defiende con más interés por considerarlos más prioritarios e irrenunciables en los procesos de reforma que intenta acercar unos sistemas a otros:

Francia es el país que con más entusiasmo ha defendido y defiende la escuela pública en su conjunto. Para Francia la escuela pública es y ha sido el fruto más emblemático de su revolución burguesa. Ella representa los valores laicos y republicanos de los que está orgullosa. Por ello cuando el actual gobierno quiso promulgar una ley de apoyo a la escuela privada en detrimento de la escuela pública salieron a la calle cientos de miles de franceses para defender lo que consideraban su escuela. Por ello ha fracasado en el ámbito educativo la tendencia descentralizadora y la autonomía escolar que para los franceses es una influencia reflejo del sistema británico.

Para **Inglaterra** y los países de su influencia, el valor que consideran fundamental, cuando hablan de la escuela pública, es el valor de la diversidad y de la libertad, que se traduce en la cultura de centros autónomos que defienden tanto la participación como el control social de sus interlocutores; al mismo tiempo que les provoca cierto rechazo a todo lo que suponga control e intromisión de la administración central o nacional.

Alemania es un caso aparte que merece la pena considerar, a pesar de su complejidad o quizás precisamente por ello. Alemania desde el punto de vista administrativo es fruto de la influencia francesa, cada *Lander* reproduce un modelo administrativo tan centralista como el francés, sin embargo su concepción de la enseñanza y su oposición a los modelos comprensivos que se han ido imponiendo en el resto de los países la ha hecho aparecer como una defensora de la escuela pública diversificada. Para los alemanes sus tres sistemas paralelos de escuelas públicas: la *Hauptschule*, la *Realschule* y el *Gymnasium* y sobre todo, su modelo dual de formación profesional, significan el motor irrenunciable del éxito económico y del buen funcionamiento empresarial. En Alemania la mayor parte de los ciudadanos asisten a la escuela pública en uno de las tres ofertas en que se divide el sistema. Es probablemente el país con menor porcentaje de escuela privada en Europa.

Y en España

¿Qué es lo que mejor define a la escuela pública española? ¿Qué es lo que la hace diferente y atractiva respecto a las otras alternativas que existen en el país? ¿Cuáles son los argumentos que justifican una apuesta convencida y una defensa convincente de los valores más significativos de la escuela pública en España?

Cuando se presenta el sistema educativo español en los foros europeos de organización escolar hay cinco aspectos que sorprenden y que resultan atractivos para los extranjeros, precisamente porque sus sistemas no han sido capaces de conseguirlos y son por este orden los siguientes:

a) La participación de los interlocutores sociales en la vida del centro a través del Consejo Escolar y de las distintas Asociaciones estamentales. El nivel de participación a que se ha llegado, a pesar de las dificultades y rechazos corporativos que a veces se producen, ha creado en los centros un clima positivo de colaboración entre distintos estamentos. La relación personal abierta y casi siempre grata entre profesores y alumnos y entre profesores y padres es fruto del clima de participación. Por otra parte, el modelo participativo nos ha ido educando tanto a los profesores como a los padres para tomar decisiones de forma negociada y consensuada.

b) Como consecuencia de la cultura de participación y del buen clima de interacción (a pesar de los problemas que cada uno siente en su centro) no estamos sufriendo por el momento la plaga de **violencia escolar** que ahora invade la mayor parte de los centros de secundaria en Europa. Nuestros centros son un modelo de convivencia comparados con los centros extranjeros. Es fácil oír exclamaciones de sorpresa cuando los directivos, inspectores o profesores de otros países visitan nuestros centros y observan el clima y el tipo de relación que nosotros mantenemos con los alumnos.

c) Otro valor propio de la escuela pública española que merece la pena ser defendido frente a otras alternativas es el modelo de **integración** que ha conseguido, no sin dificultades, integrar al niño disminuido en la escuela pública. El mismo esfuerzo, con resultados menores se ha hecho con los alumnos procedentes de las etnias marginadas. A pesar de los problemas que nosotros vemos, cuando comparamos los resultados con otros países, podemos observar sorprendidos que en España las bolsas de exclusión son significativamente menores y que los resultados son claramente gratificantes, entiéndase siempre, desde el punto de vista comparativo.

d) Finalmente, hay que hablar del enorme esfuerzo que se ha hecho en España con respecto a la **formación permanente del profesorado**. Tanto desde la Administración como desde el mismo profesorado el esfuerzo ha sido encomiable y se mide sobre todo por la estructura que se ha creado, única en Europa, por el número de profesores formados y por el presupuesto que a ello se dedica. No cabe duda que el hecho de que un 65% del profesorado haya participado en los cursos de formación tanto en los Centros de Profesores como en otras instancias menos administrativas como sindicatos, colegios profesionales o escuelas de verano indica, visto desde una perspectiva cuantitativa, que el interés del profesorado en España por la renovación es claramente superior a lo que conocemos de otros países.

e) Deberíamos apostar más convincentemente por un profesorado que trabaja en los centros y que, sobre todo desde el aula, juega un papel profesional comparable y en muchos casos superior al de otros profesionales de nuestro entorno cultural. Hoy casi todo el mundo reconoce que el profesorado de la enseñanza pública en España es un **profesional** con un buen nivel de preparación científica y, en su mayor parte, con una experiencia de innovación en el aula realmente admirada por los profesionales de la inspección o de la dirección extranjeros cuando son invitados a observar, de forma participante, nuestros centros educativos.