

POLÍTICAS EDUCATIVAS EN CLAVE HISTÓRICA: LA LOGSE DE 1990 FRENTE A LA LGE DE 1970

Blas Cabrera Montoya

RESUMEN

Desde el año 1990 en que se promulga la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), asistimos a una vorágine reformista en educación de parte de todos los gobiernos, casi siempre justificada por la necesidad de resolver insuficiencias del sistema educativo inabordable por la Ley en vigor en cada momento histórico. Los últimos episodios de «revolución» educativa tienen como timoneles a la Ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001, a la efímera Ley de Calidad Educativa de 2002 (LOCE), ambas iniciativa del último gobierno del Partido Popular, y, de momento, la Ley Orgánica de Educación (LOE) del 2006. Todas ellas han nacido en el seno de furibundos debates políticos entre los dos grandes partidos que han liderado gobiernos en España y entre sus respectivas bases sociales y educativas. Pero un análisis detenido de la nueva legislación educativa no universitaria nos sitúa ante el hecho de que los cambios de contenido son escasos si los aislamos de la retórica en que aparecen envueltos. En ese sentido, son reformas pretenciosas y en buena medida innecesarias, que no alteran las funciones y objetivos educacionales fundamentales, y poco los procedimientos mediante los que se pretende alcanzarlos. Por ello, tiene interés contrastar mediante una revisión contextualizada las dos grandes leyes educacionales que, sin lugar a dudas, fijaron las condiciones legales para la normalización de la educación universal en España (LGE y LOGSE), respecto a las que las reformas más recientes constituyen, más que nada, operaciones cosméticas.

PALABRAS CLAVE: políticas educativas en España, cambio social, Legislación educativa (LGE, 1970 y LOGSE, 1990).

ABSTRACT

«Educational policies in historical key: LOGSE of 1990 versus LGE of 1970». The General Organic Law of Educative System (LOGSE) was promulgated in 1990. From them to up we have attended a reformist wave in education by every government. The necessity to solve insufficiencies of educative system, that laws haven't treated in different historical periods, is the argument to justify those reforms. The last episodes of «educative revolution» are: the Organic Law of Universities (LOU) of 2001, the ephemeral Organic Law of Educative Quality of 2002 (LOCE), both promulgate by Popular Party and, at the moment, the Organic Law of Education (LOE) of 2006. All of them have been born in furious political debates between both great parties that have led governments in Spain and their respective social and educative bases. But a more serious analysis of the new educational legislation in non-university levels reflects that contents don't change too much unless in rhetoric aspects. In that sense, Reforms have been pretentious and unnecessary to a great extent, they don't



change the main educational functions and objectives and the way to get them haven't modified so much. For that reason, it's interesting a contextual revision of the main Reforms, because they have established the legal conditions to the normalization of universal education in Spain (LGE y LOGSE), against the most present ones that are only make-ups.

KEYWORDS: Educational policies in Spain, social change, educational legislation (LGE, 1970 and LOGSE, 1990).

1. «DEMOCRACIA EDUCATIVA» EN LA DICTADURA: LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN DE 1970

Desde una mirada actual es evidente, más que entonces, que la LGE es la ley educativa más importante de las promulgadas en España¹. Y ello no sólo por ostentar el récord absoluto de vigencia (20 años) de las últimas leyes educativas, sino por razones más sustantivas asociadas al hecho de que normativamente constituye un vuelco decisivo de la situación educativa, al incorporar concepciones, funciones, objetivos, ordenamientos, principios de articulación y de organización del sistema que, al menos teóricamente, homologan la educación en España con la de las sociedades capitalistas más avanzadas. Esta incorporación legislativa en educación a la normalidad internacional constituye un salto cualitativo sin precedentes, que obliga a que toda la legislación educativa posterior constituya variantes de segundo orden a los fundamentos establecidos por la LGE. Más aún, el análisis de la educación en España que se realiza anteriormente para justificar la necesidad de una reforma radical y que se publica en el *Libro Blanco* (1967), es un trabajo consistente, con un fuerte tono de análisis sociológico crítico, que posiblemente es también difícil de encontrar en documentos posteriores sobre educación auspiciados por organismos oficiales.

¹ Técnicamente hasta entonces seguía vigente la denominada «Ley Moyano» de 1857. Claudio Moyano logró que se promulgara una ley de bases del sistema educativo que establecía la obligatoriedad de la enseñanza elemental (de 6 a 9 años), en el año escaso que estuvo al frente del Ministerio de Fomento. La habilidad de C. Moyano consistió en desarrollar una regulación general del sistema educativo, desde la base hasta la universidad, pero dejando los pormenores de la concreción de la Ley a los decretos de aplicación. Obviamente, la educación obligatoria nunca fue una realidad, pero el carácter básico de la Ley facilitó su supervivencia teórica.

Especialmente activo en materia educativa fue el período truncado de la IIª República (1931-36), desde la constitución misma del Gobierno Provisional, mediante diferentes decretos destinados a darle un vuelco radical a la situación educativa en España, comenzando por la creación de escuelas y dándole entrada con el máximo rango en la Constitución de 1931. El impulso de Fernando de los Ríos en el bienio azañista (1931-33), miembro destacado de la Institución Libre de Enseñanza (ILE), y de Marcelino Domingo, primero en el Gobierno Provisional, y finalmente con el Frente Popular (febrero-julio de 1936), fue decisivo para tratar de desarrollar un modelo educativo moderno, sustentado en principios como la universalidad de la educación, la coeducación, el laicismo en la enseñanza, la profesionalización docente y la defensa de la escuela pública.

Para más información ver: PUELLES BENÍTEZ, M. (1980): *Educación e ideología en la España Contemporánea*, Barcelona, Labor. Desde una perspectiva más sociológica: LERENA ALESON, C. (1976): *Escuela, ideología y clases sociales en España*, Barcelona, Ariel.



Lo dicho debe ser justificado antes de entrar en las novedades principales de la reforma. No en vano estamos hablando de una Ley gestada, promulgada y en parte aplicada en la Dictadura. En consecuencia, podríamos decir que tanto desde el punto de vista material como del simbólico, la LGE es expresión de una profunda paradoja, de un conflicto económico, social, ideológico y político irresuelto por el Régimen y que, en buena medida, pretendía solventarse a través de la educación. Es precisamente ese contexto el que favorece una atención espectacular sobre el proceso de elaboración, aprobación, promulgación y aplicación de la Reforma, pero por lo mismo un excesivo desenfoque en las miradas, mediante filtros interpuestos de diferente naturaleza que, en la práctica, impidieron una valoración cabal de lo que, al menos en el papel, pretendía la reforma. Que esa distorsión de la mirada continúe muchos años después², ya es un problema de empecinamiento. Se podría afirmar que la LGE tiene que remar contra la ausencia de legitimidad suficiente desde su nacimiento, tanto de parte de amplios sectores del Movimiento, el partido único de la Dictadura, como de parte de la oposición ideológica y política al Régimen, por entonces ya muy importante. Que se haya mantenido en vigor durante veinte años viene a significar que esa legitimidad que no tuvo en origen se le concede, curiosamente, en la democracia, aunque es verdad que sin alardes, y fruto más bien de la dificultad política y de la falta de claridad sobre el contenido concreto de una alternativa a la LGE³.

Pero andemos el camino. Empezaremos por una somera descripción de los grandes cambios que se introducen mediante la Ley y después nos centraremos en las condiciones del contexto económico, social y político, que nos permitirán una evaluación más consistente de lo que significó la Ley y entender mejor las razones de la fuerte polémica que la acompañó desde que estaba en gestación. El carácter modernizador —y hasta «revolucionario»⁴ de la ley según sus promotores— se manifiesta en: 1) las

² Este el caso de F. Ortega que centra la evaluación de la LGE en su carácter de ocultamiento y mixtificación de los problemas derivados de la Dictadura, mediante un plan conspirativo y exitoso principalmente de parte de los tecnócratas del Opus Dei. Ver: ORTEGA, F. (1992): «Las ideologías de la reforma educativa de 1970», en *Revista de Educación*, núm. extraordinario, pp. 31- 47.

³ Aparte de la LODE de 1985 (Ley Orgánica del Derecho a la Educación), existen numerosas iniciativas para tratar de reformar con igual rango legislativo la LGE, desde el primer gobierno democrático de Unión de Centro Democrático (UCD). Y no sólo porque en general los cambios económicos, políticos y sociales de los que son un claro indicador la Constitución de 1977, así parecen aconsejarlo, sino también porque existían serias evidencias educativas de la ineficacia de la LGE, especialmente en el ámbito de las enseñanzas medias, como por ejemplo el alto porcentaje de fracaso al finalizar la EGB, el que la FP1 se hubiera convertido en el lugar de destino de parte de ese alumnado fracasado o que pareciera que la disyuntiva de elecciones al finalizar EGB (salida del sistema, FP o BUP) a los 14 años, se resolvía a una edad muy temprana.

⁴ Por lo estridente de la palabra «revolución» en el contexto de la Dictadura política, numerosos autores se hacen eco del párrafo, originalmente del Libro Blanco, que le otorga ese carácter a la LGE. Bien es verdad que difieren las versiones, lo que tal vez se deba a una «lectura» no siempre atenta (MEC [1969]: *La educación en España. Bases para una política educativa*, Madrid). Para restituir literalmente el párrafo aludido, a propuesta de las Cortes, por iniciativa del ministro



funciones económicas, sociales y culturales que se asignan a la educación; 2) los principios rectores que deben ser introducidos en el funcionamiento del sistema educativo; 3) la organización de la educación que se propone; 4) la regulación sobre el funcionamiento de los centros educativos; 5) el modelo de formación del profesorado, y 6) hasta en los principios pedagógicos que deben informar las prácticas educativas.

1.1. LAS FUNCIONES SOCIALES DE LA EDUCACIÓN

La LGE introduce realmente el carácter universal de la educación en España⁵ y la condición de gratuidad y obligatoriedad desde los seis hasta los 14 años⁶. Esta educación única y homogénea de al menos ocho años introduce un principio de comprensividad (o integración), para entonces bastante novedoso incluso en el concierto internacional⁷. Esta se considera la respuesta razonable para tratar de alcanzar las funciones teóricas asignadas al sistema educativo mediante la Reforma. Concreción de las funciones de los sistemas educativos en el capitalismo y teorizadas desde principios del siglo XX, entre otros por E. Durkheim, y más tarde retomadas por T. Parsons⁸. A

Villar Palasí, Francisco Franco firma lo siguiente: «Al iniciarse la fase de información pública se decía algo en el 'Libro Blanco' que es pertinente repetir ahora. La nueva política educativa 'es un acto de fe en el futuro de España, así como en la capacidad renovadora de los españoles. Los medios no faltarán si la voluntad existe. La reforma educativa es una revolución pacífica y silenciosa, pero la más eficaz y profunda para conseguir una sociedad más justa y una vida cada vez más humana'. Según la declaración de intenciones de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (BOE, núm. 187, de 6 de agosto de 1970).

⁵ De tener razón la Fundación Foessa (*Estudios sociológicos sobre la situación social de España. 1975*, Madrid, Euroamérica, 1976), la tasa de escolarización de educación primaria en el momento en que entra la LGE en vigor no llegaba al 90%. Según el *Informe que eleva al gobierno la comisión evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa...*, en 1976, la plena escolarización en la EGB (de 6 a 14 años), se alcanzó en el curso 74-75. Más información en VIÑAO FRAGO, A. (1992) «La educación general básica entre la realidad y el mito», *Revista de Educación*, núm. extraordinario, p. 50. Como es lógico ello fue el fundamento para una rápida y sostenida expansión de las enseñanzas medias. Al respecto FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1992): «Las enseñanzas medias en el sistema de la Ley General de Educación», en *Revista de Educación*, *op. cit.*, pp. 73-87.

⁶ Al finalizar la Educación General Básica, quienes la habían cursado «con aprovechamiento» obtenían el título de Graduado Escolar, que posibilitaba acceder a estudios de Bachillerato a los que no, se les entregaba un Certificado de Escolaridad, que permitía acceder a Formación Profesional de primer grado.

⁷ Si bien se afirma en la declaración de intenciones de la Ley que «La reforma está inspirada en el análisis de nuestra propia realidad educativa y contrastada con experiencias de otros países» (*op. cit.*, p. 13), la verdad es que el carácter de escuela unificada de los 6 a los 14 años adoptado por la LGE —que en parte informa también al Bachillerato unificado y polivalente (BUP)— es poco habitual por entonces. Como observa Fernández Enguita, sólo algunos estados, entre ellos Suecia, Reino Unido e Italia, habían adoptado desde mediados de los sesenta este modelo, aunque en algunos estaba todavía en proceso de implantación («Las enseñanzas medias...», *op. cit.*, p. 74).

⁸ DURKHEIM, E. (1975): *Educación y Sociología*, Barcelona, Península, y PARSONS, T. (1976): «La clase como sistema social: algunas de sus funciones en la sociedad americana», en A. Grass: *Textos fundamentales de Sociología de la Educación*, Madrid, Nancea.

saber, a) una socialización homogénea de la infancia, distante de los particularismos familiares y de clase, en los valores sociales «normales» —es decir, prevaletentes o hegemónicos— que garanticen el principio de integración eficaz de las nuevas generaciones en la sociedad de que se trate⁹, pero también la interiorización de los valores necesarios para la adaptación, el mantenimiento o la promoción en el sistema educativo (aptitudes y actitudes, orden y disciplina, competencia individual, diferenciación...). Pero, por otro lado, b) la generación de principios de diferenciación que afectan a la permanencia misma en el sistema, a la promoción hacia espacios superiores y hasta a qué tipo de espacios y en qué condiciones. De otro modo, la educación asume la condición de ámbito de cualificación y de especialización para el trabajo, y, más importante, de clasificar y jerarquizar al alumnado que pasa por el sistema educativo de acuerdo a la división técnica y social del trabajo existente. Todo el proceso, sin embargo, debe regirse por criterios percibidos como legítimos por parte del alumnado, por el profesorado, por los responsables del sistema educativo y, en definitiva, por el conjunto de la sociedad.

1.2. LOS PRINCIPIOS EDUCACIONALES

El problema que se trata de resolver con la Reforma es lograr mediante la educación que la desigualdad social sea considerada, no sólo necesaria y saludable para el progreso social, sino asimismo justa. Para ello, el sistema educativo mediante el principio de igualdad de oportunidades garantizaría la calificación y clasificación de los estudiantes mediante el logro individual. Así el sistema educativo es concebido por los reformadores como el espacio privilegiado para la asignación de los individuos a las diferentes posiciones ocupacionales no mediante la herencia social, sino a través de los méritos contrastados por la educación en condiciones de competencia regulada y justa. De otro modo, según las teorizaciones positivistas y funcionalistas compartidas por los reformadores, serían las diferencias en el *talento*, en el trabajo y en el esfuerzo personal y no la familia o la clase como hasta enton-

⁹ Que en el caso de la LGE, pese a lo avanzada que es en muchos aspectos, sigue estando anclada en las rémoras ideológicas de la Dictadura, tal como se establece en el Artículo 1º. 1, sobre los fines de la educación: «La formación humana integral, el desarrollo armónico de la personalidad y la preparación para el ejercicio responsable de la libertad, inspirados en el concepto cristiano de la vida y en la tradición y culturas patrias; la integración y promoción social y el fomento de la convivencia; todo ello de conformidad con lo establecido en los Principios del Movimiento Nacional y demás Leyes Fundamentales del Reino» (p. 16).

En consecuencia se establece la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en todos los niveles educativos hasta la universidad. Igualmente, se mantienen en la práctica enseñanzas asociadas a la segregación de género en el interior de las materias pretecnológicas del Bachillerato, nivel respecto al cual se dice —en lo que constituye un curioso principio diversificador: «Los métodos de enseñanza serán predominantemente activos, matizados de acuerdo con el sexo, y tenderán a la educación personalizada»— (Bachillerato, artículo 27.2).





ces¹⁰, lo que lleva a cada cual a obtener los títulos y credenciales que se merece y que constituyen «armas de desigual valor»¹¹ en la lucha por acceder a las posiciones superiores de las jerarquías laborales que, crecientemente, se constituyen según principios meritocráticos. En consecuencia, la educación se percibe como el canal fundamental a través del cual se desarrollan los procesos necesarios para que cada cual vaya a «su sitio», pero además y muy importante que se sienta en «su sitio». Si efectivamente ese es un espacio absolutamente abierto a la capacidad y a la competencia individual, lo lógico es que sirva de base para cambios continuos de la condición social de los hijos respecto a la de los padres, mediante desplazamientos de movilidad social tanto ascendente como descendente que, a medio plazo, terminan por constituir una sociedad absolutamente abierta como resultado de estos procesos fundamentales de asignación a las diferentes posiciones sociales desiguales.

1.3. LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Para facilitar estas condiciones la LGE establece una organización del sistema educativo de carácter totalizador y homogéneo que lleva a no dejar ningún tipo

¹⁰ Hasta la LGE, la caza de *talentos* procedentes de las clases subalternas se reducía a una exigua política de becas, con condiciones de acceso y mantenimiento muy exigentes. Mención especial en este capítulo merece la creación de las Universidades Laborales, dependientes del Ministerio de Trabajo y creadas siendo ministro Girón de Velasco en 1965 (la disposición transitoria cuarta.1 de la Ley establece su incorporación al régimen general dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia). Finalmente extendidas por todo el territorio español, el modelo habitual de funcionamiento consistía en la separación familiar de los «cerebros» desde temprana edad, con un claro objetivo de resocialización. Por ello el enfoque que se le da a esta cuestión tanto en el Libro Blanco como en la propia Ley es radical. Algunos ejemplos del Libro Blanco nos sirven para ilustrarlo: «Podría decirse que coexisten en nuestro país dos sistemas educativos: uno, para las familias de categoría socioeconómica media y alta y otro, para los sectores sociales menos favorecidos».

«El nivel de conocimientos y, en cierto modo, de la inteligencia depende, en alto grado, de la riqueza y calidad de los estímulos perceptivos y mentales que los niños reciben en el seno de su familia».

«Los tres grados tradicionales se correspondían con el destino predeterminado de sectores sociales con distintas posibilidades económicas. La enseñanza media constituía una ‘barrera’ más que un ‘nivel’, y se concebía como una introducción para el acceso a los estudios superiores, reservados a una ‘élite’ minoritaria que habría de encargarse de manejar los resortes políticos, económicos y culturales de la sociedad».

Sobre la separación escuela pública privada: «...motiva una separación escolar que traduce una análoga separación social, la cual no puede desaparecer, sino, al contrario, ahondarse con la existencia de estos dos sistemas, si funcionan en correspondencia con el estatus socioeconómico de los padres».

En DE PUELLES BENÍTEZ, M. (1992): «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», *Revista de Educación*, *op. cit.*, pp. 20- 21.

¹¹ Son abundantes los análisis de M. WEBER en *Economía y Sociedad* (México, FCE, 1944) acerca de la contribución de las titulaciones académicas superiores en la conformación de nuevas clases sociales y «grupos de estatus», lo que favorece su reconocimiento como inspirador teórico fundamental para las «Teorías credencialistas» en Sociología de la Educación (R. COLLINS [1989]: *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación*, Madrid, Akal).

de educación reglada fuera del sistema: no sólo incorpora la Formación Profesional (capítulo III), sino la educación especial (capítulo VII), además de la educación permanente y de adultos (capítulo IV) e, incluso, otras enseñanzas especializadas y modalidades de enseñanza (capítulos V y VI), particularmente para los inmigrantes y sus hijos o para extranjeros. Especialmente llamativo resulta el hecho de que la LGE por esa vocación de garantizar la integración, continuidad y permeabilidad del sistema incluya, por primera y última vez en España, a la educación universitaria. Universidad que se establece como la tierra prometida para los mejores y, al tiempo, como responsable relativo de la calidad del sistema en su conjunto (en un circuito de *feedback*, palabreja muy repetida por entonces). Así, la tercera y última finalidad que tiene la educación universitaria es: «Contribuir al perfeccionamiento del sistema educativo nacional, así como al desarrollo social y económico del país» (artículo 30.3). Esta función de faro que alumbraba el conjunto, posiblemente tiene mucho de concesión a la galería en tiempos convulsos, pero también de realidades materiales como que la universidad es la encargada de la formación del profesorado y otros profesionales para todo el sistema, del reciclaje permanente del profesorado (a través de los Institutos de Ciencias de la Educación, sobre todo) y, en fin, de la programación y supervisión del Curso de Orientación Universitaria (COU) (artículo 34).

Por otro lado, necesariamente la ley es prolija en lo referido a la organización, la supervisión y el control de todos y cada uno de los niveles del sistema educativo y del conjunto del sistema. Particularmente, el Título Quinto se dedica en su conjunto a la Administración Educativa, con un diseño burocrático articulado, no sólo en la vertiente administrativa, sino en su incardinación social y política, sobre todo, mediante el planeamiento y la programación educativa¹².

En síntesis, el desarrollo de la concepción unitaria e integrada del sistema comienza con una educación preescolar gratuita pero no obligatoria, una educación obligatoria y gratuita hasta los 14 años (Educación General Básica), que termina con el graduado escolar o en su defecto con el certificado de escolaridad¹³. A partir de entonces existen dos posibilidades: por un lado abandonar el sistema educativo o, por el contrario, continuar en el mismo en enseñanza secundaria post obligatoria, también mediante dos opciones: la Formación Profesional de Primer Grado (FP1)¹⁴

¹² La consecuencia material más inmediata y visible de estas responsabilidades fueron los famosos «mapas escolares».

¹³ Ciertamente, la propia Ley es equívoca en este punto como confusa fue su posterior aplicación. Así, en el artículo 40.2.a nos encontramos con que: «Deberán acceder a los estudios y prácticas de FP1 quienes hayan completado los estudios de Educación Básica y no prosigan estudios de Bachillerato». Dado que la duración de la FP1 se establece posteriormente en dos años y que era un nivel de estudios gratuito, se podría interpretar que la LGE se adelanta a la LOGSE en la implantación de la educación hasta los 16 años, al menos para el alumnado que no continúa en Bachillerato. Pero en la realidad, el «deberán» del artículo citado nunca se acercó a incluir a la totalidad del alumnado afectado, teóricamente, por el artículo en cuestión.

¹⁴ Que a la postre se transforma en un cajón de sastre para los fracasados de la EGB, porque si bien en el capítulo III, referido a la Formación Profesional, en el artículo 2 a), parece una





o el Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP). Asimismo, superado el BUP, si se permanece en el sistema se puede acceder a Formación Profesional de Segundo Grado (FP2) o a la Universidad. A su vez se regula una Formación Profesional de Tercer Grado (FP3), que nunca llegó a implantarse, de rango universitario, a la que se accede una vez superado el primer ciclo universitario, una titulación técnica superior o la Formación Profesional de segundo grado (con la consiguiente formación complementaria) (Cap. III, art. 40. 2. c).

La Organización, superada la EGB, sirve al doble principio del carácter propedéutico del sistema —aunque es cierto que más que discutible en el caso de la Formación Profesional— y titulación final en cada tipo de estudios que facilita el acceso al mercado de trabajo (aun cuando la cualificación sea más social que técnica como en el caso del BUP). Incluso se piensa la separación entre rama profesional y rama formativa como ámbitos no absolutamente alternativos entre sí. No únicamente por la posibilidad regulada de trasvases de un ámbito a otro del alumnado, sino también por cuanto las diferencias curriculares no son absolutas, ya que existe formación tecnológica y aplicada en el BUP y formación académica en la FP por más que tenga el carácter de formación para el trabajo de mediana o baja cualificación.

Que esta regulación organizativa haya derivado en la práctica en una división social entre rama profesional y rama académica del sistema, como comentábamos, no se debe tanto al marco general propuesto cuanto a condiciones sociales y procesos académicos más profundos que ninguna ley aunque lo pretenda ha logrado cambiar radicalmente hasta hoy. Tampoco es un problema particular de España, aun cuando aquí se haya visto agravado por la concreción práctica de la reforma, las alteraciones mediante decreto de lo inicialmente legislado y quizá por una cultura social arraigada en la que estudio y trabajo son términos opuestos, lo cual genera desconfianza de todos sobre la formación profesional, empezando por los empleadores, que la consideran el reducto de los torpes del sistema, que no sirve o no quieren —lo que viene a ser lo mismo— estudiar. En todo caso, esta división de origen social en la doble red del sistema (académica y profesional), sumada a la condición social de quienes ni siquiera llegan a acceder a educación secundaria o incluso no terminan la EGB, es el indicador más consistente del carácter retórico de

opción alternativa y en un plano de igualdad con el Bachillerato, el artículo 20. 3, del Capítulo II, es suficientemente explícito: «El certificado de escolaridad habilitará para el ingreso en los Centros de Formación Profesional de primer grado. El título de Graduado Escolar permitirá además el acceso al Bachillerato» (*op. cit.*, p. 25). Este refugio para los «malos alumnos», junto al carácter relativamente académico del currículo de formación profesional, pero sobre todo, la cultura social que considera como educación sólo la parte «noble» del sistema educativo (Bachillerato-Universidad), conducen a la ausencia de credibilidad de la formación profesional, también entre los posibles empleadores. Para más información, ver: CABRELA RODRÍGUEZ, L.: «La tortuosa marcha de la FP en España», en *Revista de Educación*, núm. 302 y «La explicación sociológica de la demanda y distribución del alumnado de FP», en *REIS*, núm. 76. También MERINO, R. (2005): «Apuntes de la historia de la Formación Profesional reglada en España. Algunas reflexiones para la situación actual», *Tempora*, núm. 8, 2ª época, y VIÑAO FRAGO (1992) *op. cit.*

las funciones sociales de los sistemas educativos y de los principios rectores según los que teóricamente funcionan. Que en la práctica no sea éste el centro de discusión sobre las reformas educativas constituye además una demostración de la credibilidad de que goza la educación, incluso la que le conceden quienes no han obtenido credenciales o las han obtenido devaluadas socialmente. Que ello además parezca producirse a espaldas de los actores directamente implicados en los procesos educativos, ayuda a entender la dificultad objetiva para enfrentar, aun cuando hubiera voluntad, realistamente esta cuestión¹⁵.

Finalmente, es importante recordar en este apartado que la LGE regula y consolida una dualidad interna en el sistema educativo entre educación pública (entonces estatal) y educación no estatal o privada, pese a las advertencias del *Libro Blanco*, como veíamos más arriba (nota a pie 10). Lo peor es que entonces como ahora la educación privada es menos una opción real, para el conjunto del alumnado y sus familias, que un ámbito socialmente diferenciado y distintivo, mayoritariamente reservado a los ya privilegiados socialmente. Que esa diferenciación social se financie con fondos públicos mediante el régimen de conciertos, parece que tiene poco que ver con el respeto a la libre iniciativa en materia educativa¹⁶.

1.4. LA «MICROPOLÍTICA»: EL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS

Curiosamente, dado el contexto político general y en particular la situación de la Universidad¹⁷, la LGE introduce el principio de autonomía universitaria, le da cauce a una colegialidad limitada en la toma de decisiones, establece el departamento como unidad docente e investigadora sustituyendo a la cátedra, facilita una gran

¹⁵ Las denominadas Teorías de la Reproducción en Sociología de la Educación llaman la atención, desde los años 70, acerca de que en realidad la doble opción entre Bachillerato y Formación Profesional constituye en la práctica un proceso oculto de reproducción de la desigualdad social, justificada como producto de rendimientos individuales y elecciones «libres» del alumnado. Tal vez, para este caso la obra más conocida es la de Baudelot-Estabet: *La escuela capitalista en Francia*, Madrid, Siglo XXI. Como forma de afrontar esta dificultad desde el sistema educativo se proponen diferentes medidas, las más conocidas la «Educación compensatoria», y sobre todo la ampliación del «tronco común» de formación, que ya en España la LGE establece hasta los 14 años y, finalmente, desde la LOGSE (1990) hasta los 16. Aunque hoy sabemos que esta medida es más que discutible para resolver lo que se plantea, entonces parecía que el retraso en la decisión sobre opciones escolares reducía el condicionamiento de la clase social de origen.

¹⁶ Ver Capítulo III, sobre Centros no estatales de la LGE, particularmente el artículo 94.4. Las subvenciones mediante conciertos abarcan al conjunto de la educación gratuita, es decir, EGB y FP1.

¹⁷ Para el Régimen el «problema educativo» de mayor importancia era la universidad, problema de naturaleza política fundamentalmente, al menos desde mitad de los 50. Así lo asume el ministro de la reforma, Villar Palasí, en su toma de posesión en 1968. Más tarde reconocerá que sufrió de un error de perspectiva, por cuanto era evidente que el problema era la educación en su conjunto, aun cuando fuera la universidad la parte más visible, al menos en términos de conflictividad social y política. Vid.: PUELLES BENÍTEZ, M.: *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona, Labor, 1980. Capítulos XIII y XIV.



capacidad de las universidades a la hora de proponer nuevos planes de estudio o la creación de nuevos centros y, en fin, establece la presencia social en el gobierno de las universidades a través de los patronatos universitarios (LGE, Sección segunda, artículos 69-88). Pero esa cesión de soberanía de gobierno a las unidades de base del sistema no se para en la Universidad, sino que alcanza a los centros de enseñanza secundaria y de EGB. Así, los claustros de profesores tienen una importante capacidad de decisión sobre el funcionamiento de los centros —no sólo en cuestiones que afectarían en sentido estricto a la libertad de docencia— sobre la elección de los directores..., al tiempo que se regula una tímida participación de los padres, de los alumnos y de la sociedad. A la postre una consecuencia no prevista de esta situación, a lo largo de los años 70, es que el aumento continuo de profesorado en macrocentros destinados a dar respuesta a la expansión educativa convierte a los claustros, especialmente en educación secundaria, en ámbitos avanzados de agitación social y política democrática, en términos de *cuasi* parlamentos¹⁸.

1.5. DEL PROFESORADO

Aparte de la típica retórica legislativa sobre la responsabilidad del profesorado, acerca de la necesidad de su compromiso y entrega para llevar a buen término la reforma, sobre el reconocimiento profesional, etc., la LGE introduce concepciones novedosas sobre el profesorado que, por ejemplo, afectan a su formación inicial. Un cambio llamativo que afecta a los maestros es que pierden esa denominación a favor de la de profesorado de EGB. Al mismo tiempo, las escuelas normales son sustituidas por las Escuelas Universitarias de Formación del Profesorado, que como nuevas enseñanzas universitarias exigen la misma titulación de acceso que el resto de las titulaciones (COU)¹⁹ —y no simplemente Bachillerato como hasta entonces—, aun cuando a la condición

¹⁸ Desde finales de los años sesenta existe una importante toma de posiciones políticas y sociales de numerosos grupos de profesores, aun cuando son legitimadas como reivindicaciones corporativas. Esta situación será aún más acusada una vez aprobada la LGE. Inicialmente, las reivindicaciones se sustentan en argumentos que tienen que ver con el incumplimiento de lo establecido por la propia ley sobre el profesorado (prestigio, salario, condiciones de trabajo) y, más tarde, adquiere un tono más político en plena crisis de legitimidad del sistema: asociacionismo, intento de emergencia del sindicalismo democrático, movimientos de renovación pedagógica y escuelas de verano, declaraciones y manifiestos de los colegios de doctores y licenciados. Las condiciones para que todo esto fuera posible descansan, en buena medida, en un trabajo sistemático en los propios centros de enseñanza. Al respecto: JIMÉNEZ JAÉN, M.E.: *La ley general de educación y el movimiento de enseñantes (1970- 1976)*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2000. Especialmente capítulos II y III.

¹⁹ Con la LGE se introduce en España un modelo de educación Terciaria que perdura hasta la actualidad, frente a lo que es común en otros Estados, particularmente en los anglosajones. Así, los antiguos peritajes, los títulos postsecundarios no universitarios de carácter profesional, la ingenierías superiores y hasta la *non nata* Formación Profesional de tercer grado pasan a constituirse como enseñanzas universitarias y/o los centros donde se impartían hasta entonces se transforman en centros universitarios. Con carácter general se exige el COU (Curso de Orientación Universitaria) para acceder a estudios universitarios.

de profesorado de EGB se pudiera acceder desde cualquier otra titulación universitaria. Estos cambios evidencian una concepción del profesorado como técnicos especialistas, formados como transmisores en un ámbito particular del conocimiento curricular y en las técnicas psicológicas y pedagógicas de la práctica docente. Como especialistas formados en técnicas y procedimientos de ejecución dependen de diversos expertos encargados de establecer las concepciones y fundamentos de lo que debe ser aplicado²⁰ (profesorado universitario en la formación inicial, pedagogos, psicólogos, inspectores...). Respecto al profesorado de enseñanzas medias se sigue nutriendo de titulados universitarios —excepción hecha del profesorado de prácticas de FP, que podían ser titulados en FP2— pero que deben acreditar para su acceso a la función pública la posesión del CAP (Certificado de Actitud Pedagógica), expedidos por los ICEs (Institutos de Ciencias de la Educación)²¹, ambos de importancia y calidad variables, según las épocas y los contextos. Se introducen igualmente políticas de reciclaje del profesorado en ejercicio, el concepto de formación continua..., actividades dependientes también de los ICEs. En todo caso, la autonomía docente entendida como poder absoluto del profesorado sobre todas las facetas de su clase, se ve claramente erosionada por estos procesos, mediante el mantenimiento y ampliación de las cadenas directas de control, pero sobre todo por el tutelaje curricular y pedagógico de los expertos. Se concreta así cierta «taylorización» de los procesos de enseñanza y de los responsables de los mismos²².

²⁰ En los debates existentes desde los 80 del pasado siglo, un problema fundamental a la hora de establecer que eran socialmente distintos grupos de trabajadores intelectuales, era diferenciar entre técnicos y profesionales, de acuerdo a sus condiciones de trabajo, su relación con otros grupos y el control sobre su propio trabajo y el de otros. Ciertamente, el debate entre distintas perspectivas (funcionalistas, neoweberianos, teóricos de la proletarización,...) y en el interior de las mismas ha complicado y tergiversado mucho lo esencial de la discusión. En síntesis se trataría a la hora de situar a diferentes colectivos en diferentes lugares sociales en un ámbito de actividad determinado, de distinguir entre aquellos que tratan de dar repuesta al cómo (técnicos) y los que tienen sus responsabilidades alrededor de qué y el para qué (profesionales). Al respecto: CABRERA, B. y JIMÉNEZ JAÉN, M.: «Los enseñantes en la sociedad. Acerca del análisis sociológico del profesorado», *Investigación en la Escuela*, núm. 22, 1994. También: GIROUX, H.: «La formación del profesorado y la ideología del control social», *Revista de Educación*, núm. 284, 1987; y ZAMORA FORTUNY, B.: «Profesionalismo y trabajo docente», *Tempora*, núm. 7, 2ª Época, 2004.

²¹ En consecuencia con el carácter rector que sobre el conjunto del sistema educativo se le otorga a las universidades, la LGE establece en el artículo 73.3 (Sección segunda): «Los Institutos de Ciencias de la Educación estarán integrados directamente en cada universidad, encargándose de la formación docente de los universitarios que se incorporen a la enseñanza en todos los niveles, del perfeccionamiento del profesorado en ejercicio y de aquellos que ocupen cargos directivos, así como de realizar y promover investigaciones educativas y prestar servicios de asesoramiento técnico a la propia Universidad a que pertenezcan y a otros centros del sistema educativo». Aunque nunca se llevara a cabo esta formación inicial para el profesorado universitario, sí se impuso al profesorado de secundaria para acceder a la función pública, para lo que era exigible el CAP (Certificado de aptitud pedagógica), título otorgado por los ICEs. Aunque discutidos, ambos ICEs y CAP siguen actualmente en vigor, pese a las reformas acaecidas desde entonces.

²² Aunque tuvieron mucho éxito en su día (finales de los 80 y principios de los 90), las teorías de la proletarización, tal vez exageraron los efectos de los procesos de pérdida de control y de autonomía, de parcelación y de devaluación del trabajo del profesorado a manos de las administra-



1.6. LOS PRINCIPIOS PEDAGÓGICOS

En coherencia con el carácter propedéutico del sistema, la LGE organiza el sistema educativo en ciclos y niveles, con títulos específicos que son requisitos de entrada en el nivel superior y, al tiempo, elimina barreras y ritos de paso como las *reválidas*²³. Se le da un mayor carácter seriado a las enseñanzas de cada nivel y se organiza el currículo mediante asignaturas.

Pero lo más novedoso tal vez sea el conjunto de principios educativos declarados de la reforma, muchos de ellos mal llevados a la práctica por razones de diferente naturaleza (tal vez las más importantes desde luego la falta de voluntad política y de disponibilidades presupuestarias, pero sin menoscabar la importancia de otras como las resistencias del propio profesorado, las reivindicaciones gremiales y las presiones sociales). Podríamos decir que se encuentran en la reforma todas las innovaciones pedagógicas de la época y en germen todas las novedades de la legislación posterior. Desde el preámbulo queda patente este declarado talante innovador, si bien es verdad que mediante un ejercicio de irresponsabilización política: «El funcionamiento jurídico que la Ley presenta estará supeditado en todo momento a los imperativos de la técnica pedagógica, y por eso los márgenes y elasticidades que en ella se contienen no deben verse como deficiencias de lo que debe ser una norma, sino, por el contrario, como requisitos positivos y esperanzadores para que pueda regularse una materia tan delicada como la educación».

Abundan los artículos sobre el necesario carácter activo de los métodos de enseñanza en todos los niveles, de la estimulación de la originalidad, la reflexión y la crítica, sobre el necesario desarrollo de las aptitudes, sobre la adecuada combinación de trabajo individual y de equipo, acerca de la formación práctica en actitudes cooperativas, de reconocimiento y responsabilidad social, etc.²⁴. Y en definitiva: «El conte-

ciones y de los expertos. El atractivo de establecer analogías con lo ocurrido en la producción fabril con los trabajadores manuales, por medio del taylorismo y el fordismo, tal vez condujo a perder la capacidad de detenerse en aquellos elementos que, necesariamente, diferencian el trabajo de los profesores de los trabajadores manuales, cualesquiera sea el modelo de gestión y de organización del trabajo que se plantee para la enseñanza pública. Para más información, ver la bibliografía de la nota a pie 18.

²³ Así, en la Disposición Transitoria 4, se dice: «Se autoriza al Ministerio de Educación y Ciencia para sustituir, en el más breve plazo posible las pruebas de grado del Bachillerato elemental, y a medida que se vaya implantando el Bachillerato unificado y polivalente y el Curso de Orientación Universitaria, las pruebas de grado del Bachillerato superior y la prueba de madurez, para la obtención de los títulos de Bachiller elemental o superior, respectivamente».

No deja de ser llamativo que estas pruebas selectivas se reintroduzcan más de 30 años después en la inaplicada Ley Orgánica de Calidad Educativa (LOCE) de 2002. Al respecto ZAMORA FORTUNY, B. (2003): «La LOCE, ¿una cultura educativa adaptada a los nuevos tiempos? Algunas reflexiones desde la sociología», *Tempora*, núm. 6, 2ª Época.

²⁴ Tomemos un solo ejemplo que corresponde al artículo 18:

«1. Los métodos didácticos en la Educación General Básica habrán de fomentar la originalidad y creatividad de los escolares, así como el desarrollo de las aptitudes y hábitos de cooperación, median- te el trabajo en equipo de Profesores y alumnos. Se utilizarán ampliamente las técnicas audiovisuales.



nido y los métodos educativos de cada nivel se adecuará a la evolución psicobiológica de los alumnos» (Capítulo Primero, Disposiciones generales, 2.d)²⁵. Del mismo modo, se establece con carácter general para la evaluación del alumnado el trabajo continuado y el aprovechamiento a lo largo del curso, de modo que el examen final como prueba de verificación tiene, teóricamente, carácter marginal y excepcional (aunque bien es verdad que esta evaluación continuada es uno de los centros fundamentales de resistencia del profesorado frente a la Ley, quien en todo caso termina tergiversando este mandato mediante la reiteración de exámenes tradicionales a lo largo del curso²⁶).

Otros aspectos nodales que evidencian la audacia teórica de la LGE son:

- a) La apuesta declarada por la educación permanente, que aun cuando tenía cierta actualidad ya por entonces, se adelanta o coincide en el tiempo con las grandes propuestas de foros internacionales sobre la cuestión²⁷. Las concreciones de esta voluntad van desde la educación de adultos (capítulo cuatro: Educación permanente de adultos), que incluye posibilidades de actualización y de reconversión profesional (Artículo 43; algo que actualmente estaría a medio camino entre la educación continua y la certificación de competencias previas), hasta la regulación para el acceso a la universidad de los mayores de 25 años, sin estudios académicos previos²⁸.

2. Se prestará especial atención a la elaboración de programas de enseñanzas sociales, conducentes a un estudio sistemático de las posibilidades ecológicas de las zonas próximas a la entidad escolar y de observación de actividades profesionales adecuadas a la evolución psicológica de los alumnos [...]». De otro lado, para corregir posibles excesos del profesorado en las exigencias de trabajo por parte del alumnado el artículo 27.5, correspondiente al bachillerato, establece que: «El trabajo escolar del alumno, preceptivo para el desarrollo total de las tareas y actividades educativas, no podrá exceder de treinta y tres horas semanales».

²⁵ Aunque bien es cierto que la corriente psicológica que informa el desarrollo de éste y otros preceptos de la Ley —como la orientación educativa y profesional— es el conductismo que por entonces se confundía con la propia psicología. Ver VARELA, J. (1983): «The marketing of education: neotaylorismo y educación», *Educación y Sociedad*, núm. 1.

²⁶ Aunque es cierto que esta actitud se puede derivar automáticamente de algunos artículos de la Ley, por ejemplo, el artículo 11.2, de las Disposiciones generales que dice: «En la valoración del rendimiento de los alumnos se conjugarán las exigencias del nivel formativo e instructivo propio de cada curso o nivel educativo con un sistema de pruebas que atenderá a la apreciación de todos los aspectos de la formación del alumno y de su capacidad para el aprendizaje posterior».

²⁷ La LGE lo plantea en el Capítulo I, Disposiciones generales, artículo 9.1: «El sistema educativo asegurará la unidad del proceso de la educación y facilitará la continuidad del mismo a lo largo de la vida del hombre para satisfacer las exigencias de educación permanente que plantea la sociedad moderna».

Los grandes referentes internacionales son más o menos coetáneos de la LGE:

Consejo de Europa (1970): *Permanent Education*, Estrasburgo.

OCDE (1973): *Recurrent Education: a Strategy for Lifelong Learning*, París.

Y sobre todo el manido Informe Faure de la UNESCO: FAURE, E. (1973): *Aprender a ser*, Madrid, Alianza/UNESCO.

²⁸ Artículo 36.3 (Sección cuarta. Educación universitaria): «Tendrán acceso a la educación universitaria en cualquiera de sus formas, los mayores de veinticinco años que no habiendo cursado





- b) La Orientación educativa y profesional que «deberá constituir un servicio continuado a lo largo de todo el sistema educativo, atenderá a la capacidad, aptitud y vocación de los alumnos y facilitará su elección consciente y responsable» (Disposiciones generales, artículo 9.4). Aunque en éste como en otros muchos temas lo legislado estuvo muy por encima de las consecuencias prácticas reales, es necesario recordar que este afán orientador alcanza a la universidad para la que establece, incluso, un plan de tutorías que, en la época, era inevitable interpretar como un procedimiento regulado de control (también social y político) sobre el alumnado²⁹. Que hasta bien entrados los ochenta no existiera algo similar a los Servicios de orientación en las universidades y que las cargas de profundidad acerca de las «bondades» de los planes de tutorías, algunos de los cuales siguen todavía en fase experimental, hayan tenido que esperar hasta la segunda mitad de los noventa son claros indicadores de lo pedagógicamente avanzada que era la LGE. A la postre, el incumplimiento práctico de estas propuestas de la Ley sirvió, más que nada, para normalizar un horizonte educativo, respecto al cual se organizaron diferentes sectores profesionales en una permanente reivindicación gremial y corporativa por los incumplimientos pedagógicos de la Ley (y sin ningún tipo de crítica ideológica o política).
- c) Queremos destacar, asimismo, lo que en teoría podría interpretarse como la introducción de lo que posteriormente se conocería como evaluación institucional, en el apartado de evaluación de centros, ya centrado en indicadores de rendimiento. Así, se establece en el artículo 11.1 que «La valoración del rendimiento educativo se referirá tanto al aprovechamiento del alumnado como a la acción de los centros»³⁰.

los estudios de Bachillerato superen las pruebas que reglamentariamente se establezcan a estos efectos, a propuesta de las universidades».

²⁹ Artículo 37.3 (Educación universitaria): «Se establecerá el régimen de tutorías, para que cada profesor-tutor atienda a un grupo limitado de alumnos a fin de tratar con ellos el desarrollo de sus estudios, ayudándoles a superar las dificultades del aprendizaje y recomendándoles las lecturas, experiencias y trabajos que consideren necesarios. En esta tarea se estimulará la participación activa de alumnos de cursos superiores como tutores auxiliares».

³⁰ Más concretamente, según el 11.1: «La valoración del rendimiento de los Centros se hará en función de: el rendimiento promedio del alumnado en su vida académica y profesional; la titulación académica del profesorado; la relación numérica alumno-profesor; la disponibilidad y utilización de medios y métodos modernos de enseñanza; las instalaciones y actividades docentes, culturales y deportivas; el número e importancia de las materias facultativas; los servicios de orientación pedagógica y profesional y la formación y experiencia del equipo directivo del Centro, así como las relaciones de éste con las familias de los alumnos y con la comunidad en que está situado».

Como se ve, tiene poco que envidiar a los objetivos que guían los actuales protocolos de evaluación, aunque ciertamente los responsables de la evaluación son las propias administraciones y, particularmente, el cuerpo de inspectores. En todo caso, sobre el papel, ni siquiera el alumnado está excluido de la evaluación y, desde luego, con procedimientos menos cerrados que los actuales (las encuestas, por ejemplo) porque la cooperación y participación de los estudiantes, entre otras cosas, implica: «Emitir por escrito al finalizar sus estudios de Bachillerato, de cada grado de Formación Profesional

d) Finalmente, por no cansar en esta enumeración de innovaciones evidentes para la época de la LGE, querríamos hacer mención a algunos aspectos que hoy podrían interpretarse como atisbos de atención a la diversidad porque rompen con la idea de que la Ley constituía una regulación uniforme y monolítica, absolutamente carente de versatilidad contextual y respecto a las diferencias del alumnado. Ya hemos comentado lo relativo a la educación de los hijos de los emigrantes retornados (capítulo sexto, arts. 47 y ss.). También aparece la preocupación por no desaprovechar los talentos excepcionales, y así se legisla particularmente para los superdotados³¹. Respecto a la zonificación de las enseñanzas, particularmente de las de formación profesional, se establece en artículo 132.4 que para la creación de centros «se tendrá en cuenta la población escolar y las características sociales y económicas de la región». Aunque, ciertamente ello tiene muchas interpretaciones posibles y de hecho se hicieron. Por citar sólo una, la que se deriva de considerar que la formación profesional tiene que adaptarse a lo ya existente y tratar de reproducirlo más que, al contrario, tratar de alterar las condiciones socioeconómicas y culturales a través de la educación.

2. UN PARTO COMPLICADO: EL CONTEXTO DE NACIMIENTO DE LA LGE

Tal vez no sea excesivo afirmar que la reforma educativa de 1970 constituye el inicio de la transición política en materia educativa. Desde luego hubiera sido un desatino y hasta un insulto a los demócratas afirmarlo entonces, cuando la Dictadura seguía gozando de una relativa salud y hasta la palabra «política» se consideraba en sí subversiva³². Pero en todo caso, la reforma como hemos dicho se propone como un fuerte dispositivo de modernización, de respuesta a la creciente demanda social de educación que coincide y acompaña al crecimiento económico de los años sesenta, que termina con la autarquía económica y que inserta a España en la senda del capitalismo occidental. Sí es seguro, pues, que la Reforma es pensada, gestada y

y de cada ciclo de Educación universitaria antes de la expedición del título correspondiente, su juicio personal, reservado y debidamente razonado, sobre las actividades educativas del Centro respectivo y del profesorado, así como sobre la valoración de los medios instrumentales que se hayan empleado en su formación, todo ello a fin de contribuir al perfeccionamiento de la enseñanza que hayan de recibir las promociones posteriores de alumnos» (Título Cuarto, Estatuto del estudiante, 128.3).

³¹ Capítulo VII, Educación especial, artículo 53: «La educación de los alumnos superdotados se desarrollará en los Centros docentes de régimen ordinario, pero se procurará que su programa de trabajo, utilizando métodos de enseñanza individualizada, les facilite, una vez alcanzados los niveles comunes, obtener el provecho que les permitan sus mayores posibilidades intelectuales». Lo cual aparece dentro de un capítulo que, respecto a las modas posteriores de inmersión en la normalidad del alumnado de educación especial, parece mucho más realista (Artículo 49).

³² Al respecto, ver MORGENSTERN, S. (1986): «Transición política y práctica educativa», *Tempora*, núm. 8.





auspiciada por los sectores más aperturistas del Régimen y acreditada por expertos internacionales, pertenecientes a organismos que tienen como principal función orientar políticas internacionales a favor de la normalización económica, social y política del capitalismo (OCDE, UNESCO), única vía segura para el desarrollo³³.

En lo económico, la sociedad española de los 60 consolida el despegue de finales de los 50 y crece a un ritmo vertiginoso. Los factores asociados a esta situación son la apertura a los mercados internacionales —fundamentalmente a las inversiones externas, atraídas por ventajas de todo tipo, especialmente fiscales, pero también por los bajos salarios—, la creciente industrialización alrededor de los grandes núcleos urbanos, la progresiva terciarización, asociada al turismo y la construcción y, todavía por algún tiempo, la entrada de divisas procedente de los emigrantes en el exterior.

Los timoneles ideológicos y políticos de esta travesía en los diferentes gobiernos de la Dictadura, en los que desde finales de los sesenta se encuentran en franca mayoría, son los denominados «tecnócratas»³⁴, etiqueta que les es querida a los propios actores, por cuanto tratan de legitimar sus actuaciones por su distanciamiento respecto a los debates ideológicos y políticos, por una suerte de asepsia que se ampara en el conocimiento experto, que genera actuaciones de «gestión económica y social» fundadas en la idea de que lo que se hace deriva de mandatos científicos. Armados con las razones de la ciencia económica de la época y sus disciplinas asociadas como la Prospectiva y la Planificación, se suceden los Planes de Desarrollo que pretenden y en parte consiguen encauzar un salto cuantitativo sin precedentes de la economía española que, además, establece las bases fundamentales para su

³³ Sin detenernos en la confusión existente por esos años entre crecimiento económico y desarrollo social, que interesadamente se mantiene todavía, la LGE no sólo está informada del clima internacional en relación a las funciones que debe desarrollar la educación en el capitalismo, sino que concretamente cuenta con el beneplácito de conocidos expertos ya por entonces, como Ph. Coombs. El respaldo de la UNESCO también es explícito, como observa F. Ortega: «La 'agencia' propagandística de la que se sirvió el Ministerio fue el CENIDE, órgano en el que una delegación de la UNESCO oficiaba como pontífice de la reforma. Allí se exponían todos los avances —modernos, por supuesto— que a partir de entonces caracterizarían a las escuelas españolas. En sus primeros tiempos, el CENIDE estuvo dirigido por conspicuos representantes del espiritualismo (tecnocrático y religioso) propios de los tiempos» («Las ideologías de la reforma educativa de 1970», *op. cit.*, p. 38). Más destacada aún fue la participación en el diseño de la reforma de un reputado miembro de la UNESCO, R. Díez HOCHLEITNER (y otros: *La reforma educativa española y la educación permanente*, París, UNESCO, 1977), quien dado el tortuoso proceso de aplicación mostró más tarde su desencanto, pero que todavía hoy sigue siendo reconocido como una opinión relevante en materia de políticas educativas.

³⁴ El arranque del llamado modelo tecnocrático tiene su símbolo en la entrada de López Rodó en el Gobierno en 1957. Su expresión política más visible son los «planes de desarrollo» que se suceden a lo largo de la década siguiente, amparados en las ventajas de la planificación, algo que hasta la década anterior parecía ajeno no sólo al capitalismo nacional, sino a cualquier capitalismo. Los tecnócratas abordaron la modernización del Estado, tratando de introducir en el sector público criterios vigentes en la empresa privada (racionalización y eficacia) y al tiempo favorecieron la liberalización económica. Para más información del modelo tecnocrático en educación y su decisiva contribución a la LGE, ver: DE PUELLES BENÍTEZ, M.: «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», *Revista de Educación*, núm. extraordinario, 1992.

evolución futura. Un tema central en los debates políticos y en las ciencias sociales en los años sesenta era la oposición entre tecnocracia y política democrática. Polarizadamente, para unos el conocimiento experto que caracterizaba a los tecnócratas garantizaba la eficacia y la eficiencia en la acción política, crecientemente debilitada por un esfuerzo permanente por establecer mayorías ideológicas suficientes para gobernar, frecuentemente incapacitadas para una gestión razonable, lo que derivaba en el despilfarro de recursos sociales, económicos y humanos. De otro lado, se situaban quienes consideraban que la tecnocracia es en realidad una nueva ideología que, amparándose en la respetabilidad científica, trata de secuestrar la voluntad popular y cercenar la democracia impidiendo el debate y la decisión sobre las cuestiones fundamentales que afectan a la vida de los ciudadanos.

El problema respecto a la tecnocracia española es otro. Los tecnócratas representaban en el seno de la Dictadura una nueva hegemonía aperturista frente a los sectores inmovilistas del Movimiento encarnados en el Tradicionalismo, la Falange, el Ejército y buena parte de la cúpula de la jerarquía eclesiástica. También en España el debate dentro del Régimen se daba entre los que defendían un ejercicio experto de la administración política y los políticos, sólo que aquí esa palabra abarcaba al elenco inmovilista del Movimiento, empecinado en el continuismo sin alteraciones de la Dictadura, mediante la represión y el ejercicio despótico del poder adobado con fuertes dosis de retórica ideológica patrioter, esencialista y clerical. Paradójicamente, los tecnócratas españoles tienen la originalidad de estar comprometidos por igual con el conocimiento experto y con el Opus Dei, es decir, con un tipo de fundamentalismo católico que, sin embargo, está inspirado por una ética del esfuerzo, del trabajo y de la dedicación que nos recuerda el calvinismo, según lo analiza M. Weber³⁵. En el seno de la Dictadura, no obstante, la reivindicación que hacen sus actores principales, de distanciamiento modernizador respecto a las bases tradicionales del Régimen, significa un esfuerzo exigido y apreciado por parte de los sectores dominantes más activos de la economía y de la sociedad española, que más que contra la dictadura en sí estaban en contra del estancamiento y el atraso económico y social que había significado. Por lo demás, los tecnócratas del Opus Dei, mediante la legitimidad de sus políticas, consiguen en un mismo movimiento una nueva credibilidad de la Dictadura en cuyos gobiernos continúan siendo una parte sustantiva por mucho tiempo, sin ningún problema de conciencia aparente.

Para la creciente oposición, no obstante, toda actuación política procedente de los gobiernos de la Dictadura tiene la voluntad de consolidar el Régimen y de renovar su legitimidad, lo que conlleva que, aun cuando reconocen que las políticas auspiciadas por los tecnócratas son el producto de una nueva fase más moderna y de mayor dinamismo social, carecen de cualquier credibilidad y, en general, no les conceden el favor de la duda. Esto es en parte lo que acontece con la LGE. Para los sectores inmovilistas del Régimen, que condicionaron su futuro en la discusión en Cortes, impidiendo por ejemplo una ley de financiación o que en sucesivas actuaciones regre-

³⁵ M. WEBER (1975): *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Barcelona, Península.





sivas alteraron su aplicación mediante decreto³⁶, la LGE suponía el entreguismo a los valores liberales internacionales, contra los que en parte se había afirmado la identidad de la Dictadura y una traición sin matices a los valores específicos del «alma española», cuya síntesis fundamental la representan los triunfadores de la Guerra Civil. Para la oposición política era un nuevo intento de recomponer la necesaria e imprescindible legitimación del Régimen mediante una política de desplazamientos, consistente en trasladar las demandas de liberalización política a derechos individuales y de ciudadanía exclusivamente en la educación. Esta atribución, desde luego, nos parece excesiva incluso para la contrastada capacidad maniobrera de los tecnócratas del Opus Dei y rememora una concepción cercana a una teoría conspirativa, consciente y planificada a largo plazo que, además, es tan eficaz que se desarrolla y se concluye con éxito. Probablemente la cuestión es más sencilla: simplemente los tecnócratas tenían el pleno convencimiento de que lo que hacían en economía o en educación es lo que tenía que ser hecho si España no quería perder definitivamente la posibilidad de engancharse a los vagones de cola del tren de las economías capitalistas internacionalmente.

Porque es verdad que la reforma educativa se plantea inicialmente como un intento de resolver el viejo y cada vez más agudo «problema» universitario³⁷, como reconoce Villar Palasí, en su toma de posesión como ministro, pero también lo es que progresivamente el eje fundamental de la reforma gira en torno a la necesidad de generar respuestas educativas (que también son económicas, sociales y políticas) a las demandas y nuevas situaciones que se están produciendo en la sociedad española:

1. Como hemos comentado, fuerte crecimiento económico sostenido, anclado en la desagrarización y los importantes procesos de industrialización y terciarización. Crece en consecuencia la tasa de salarización, suben los salarios promedio y en definitiva el consumo.
2. Recomposición espacial de la distribución de la población, que se concentra en los grandes núcleos urbanos, más bien en la periferia de los mismos, en una dinámica continua de migraciones que se caracteriza por el abandono del campo para buscar mejores condiciones de vida en las ciudades.
3. Importante crecimiento vegetativo de la población, fruto de las todavía altas tasas de natalidad y de la drástica reducción de la tasa de mortalidad que se comienza a notar por esos años.

³⁶ Existe una amplia coincidencia en que los sucesivos desarrollos y decretos de aplicación de la Ley la van desvirtuando progresivamente. Particularmente se señala como un exponente fundamental de esta situación el Plan de Estudios de 1975, que significa en la práctica suspender el carácter polivalente del Bachillerato y retrotraerlo a su clásica concepción academicista.

³⁷ Problema que no era todavía de naturaleza cuantitativa, ya que la universidad en 1970 seguía siendo muy elitista en el acceso, tanto desde el punto de vista de la clase como del género. Es a partir de la segunda mitad de esa década cuando se inicia un importante proceso de expansión. El total de alumnado matriculado en el curso 1970-71 era de 333.380. Menos del 26% eran mujeres. Ver: GARCÍA DE LEÓN, M.A. y GARCÍA DE CORTÁZAR, M.: «Universidades y universitarios», *Revista de Educación*, núm. extraordinario, 1992, pp. 95-96.

4. Diversificación y segmentación del mercado de trabajo, por el impacto del trabajo industrial y del sector servicios que, al menos idealmente, genera el aumento del volumen global de trabajo cualificado y especializado y nuevas necesidades de cualificación y especialización³⁸. Asociado a esta situación se produce un aumento importante de las clases medias, pero sobre todo se abre una tendencia, como realidad y como creencia, para su ampliación continua, lo que orienta el intento de algunos sectores sociales subalternos para que sus hijos se incorporen a ellas mediante la obtención de credenciales educativas. De otro modo, comienza a tomar materialidad la posibilidad de la movilidad social ascendente. Ello genera un aumento permanente de la demanda de educación que durante bastante tiempo se malcubre a través de circuitos privados tradicionales o nuevos (academias, colegios libres...) con ausencia casi absoluta de regulación.
5. La LGE intenta, pues, dar una respuesta global al impacto de estos cambios, pero, en lo fundamental, tratando de consolidarlos y racionalizarlos como fundamento para el crecimiento económico continuo. Y ello, como apuntábamos más arriba, mediante la universalización de la educación, el principio de igualdad de oportunidades, los de capacidad, esfuerzo y mérito, la tendencia a la articulación de la jerarquía de cualificaciones y especializaciones en relación a la existente o esperable en el mercado de trabajo. Con un sistema educativo en fin graduado, comprensivo, que concilie las salidas del sistema al trabajo con la garantía de continuidad «natural». Pero también es necesario adelantarse a los efectos sociales y políticos «perversos» de los cambios que están ocurriendo. Así, en el caso español la función socializadora que se le asigna al sistema educativo es especialmente relevante por cuanto trata de dar respuesta a los acelerados cambios económicos, sociales y demográficos, particularmente los asociados al crecimiento de la población de urbanización reciente o dedicada al turismo, a cuyas nuevas generaciones ya no le sirven más los valores tradicionales de las sociedades de origen de sus padres, ni tampoco basta para socializarlos la religión o los principios del Movimiento.

³⁸ Todavía en los 70 existe una evidente coincidencia entre el funcionalismo sociológico y las teorías del capital humano, que comparten los postulados de lo que R. Collins denomina críticamente «tecnofuncionalismo»: 1) La necesidad de especialización para los puestos de trabajo disponibles es cada día mayor en la sociedad industrial, debido al cambio tecnológico que conlleva, por una parte, que disminuya el número de puestos de trabajo que necesitan de poca cualificación y que, por otra, aumente el número de aquellos que necesitan una gran cualificación. Pero aun los mismos puestos de trabajo requieren una mayor cualificación que en el pasado. 2) Es la educación formal la encargada de proporcionar la formación necesaria, bien como cualificación o bien en forma de conocimientos generales, para los puestos de trabajo mediana y altamente cualificados. Y 3) todo ello redundará en que cada día se requiera una mayor formación académica para acceder al mercado de trabajo y, en consecuencia, la mayoría de la población debe permanecer más tiempo en el sistema educativo. COLLINS, R. (1986): «Las teorías funcionalista y conflictual de la estratificación educativa», *Educación y Sociedad*, núm. 5.





Más allá de las funciones estrictamente socializadoras, en la reforma están presentes las expectativas generadas por el convencimiento existente por entonces, sobre la fuerte vinculación entre educación, crecimiento económico y desarrollo social o más aún acerca de la contribución de la educación al crecimiento económico y su consideración como factor fundamental para el desarrollo económico y social. Aun cuando no encontramos en la Ley aseveraciones tan rotundas como las de las teorías de los economistas del capital humano —ya entonces introducidas en España³⁹— parece claro que esta es la visión compartida por los tecnócratas con los asesores de los organismos internacionales, que fueron un factor clave en diferentes momentos hasta la aprobación de la Ley y constituyeron un aval de respetabilidad y compatibilidad internacional de la Reforma, bien utilizado por el Régimen.

Justamente es la equivalencia entre la LGE y las leyes educativas de los países capitalistas avanzados la que genera los fundamentos de muchos de los análisis críticos de la época, que se centran en la relación entre las funciones, objetivos y propósitos de la Ley y la consolidación y desarrollo del capitalismo en España. Dicho de otro modo, muchos de los análisis parecen escasamente sensibles a la especificidad de la realidad española y enfocan la Ley, casi exclusivamente, como un mero dispositivo al servicio instrumental de las necesidades de desarrollo, reproducción y expansión del capitalismo. En cierto sentido, buena parte de los contenidos de la crítica a la LGE son importados —como en parte lo es la ley—, procedentes, sobre todo, de las teorías de la reproducción francófonas. Aceptado este enfoque, el grueso de los análisis era igualmente aplicable a la LGE que a cualquier otra ley similar de cualquier otro Estado, incluyendo las de los estados democráticos más consolidados⁴⁰. El problema es que en aquéllos la educación universal y la expansión educativa ya eran realidades materiales en las que se sustentaba la crítica. En España no. Es precisamente la LGE la que favorece las condiciones para que aquí despegue el desarrollo de lo que las Teorías de la Reproducción critican fuera.

3. LA REFORMA DEL «CAMBIO»: LA LEY ORGÁNICA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE) (1990)

Si para el caso de la LGE destacábamos su escasa legitimidad política y social desde su mismo nacimiento, lo contrario ocurre con la LOGSE⁴¹. Así, mayoritariamente es percibida como el punto de llegada de un largo proceso hacia la

³⁹ Sobre todo mediante la obra de J.L. ROMERO y A. DE MIGUEL (1969): *El capital humano*, Madrid, CECA.

⁴⁰ Este es el caso, pese a la oportunidad, seriedad y brillantez de los trabajos: FERNÁNDEZ DE CASTRO, I. (1973): *Reforma educativa y desarrollo capitalista*, Madrid, Edicusa; y, LERENA, C. (1976): *Escuela, ideología...*, *op. cit.*

⁴¹ Ley 1/1990 de 3 de octubre (BOE de 4 de Octubre).

renovación de la educación en España que se concretaba, al menos, en la demanda de mayor igualdad de oportunidades y mejores respuestas a las altas tasas de fracaso y abandono escolar, de una escuela más democrática, con más autonomía del profesorado, con mejor inserción de la educación en el medio social y, por ende, con una organización del sistema educativo más flexible, con mayor participación por la base, en suma, más descentralizado.

Cuando decimos que es el punto de llegada no estamos afirmando, por supuesto, que estas u otras demandas históricas las hubiera incorporado la Ley como problemas que pudiera resolver prácticamente, en su desarrollo y aplicación. Pero sí que constituyeron una parte fundamental de la justificación de su necesidad. Desde luego, así fue interpretado por las fuerzas que impulsaron el «cambio» de gobierno de 1982, que llevó a la obtención de la mayoría absoluta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), por primera vez en la historia de España. Obviamente, el «cambio» es el resultado de una hegemonía consistente del PSOE, que amalgama fuerzas sociales, ideológicas y culturales bastantes diversas entre sí, pero que, en conjunto, tienen en común el convencimiento de la necesidad de un cambio político, que entonces se entiende como mucho más que un cambio de gobierno⁴². Un afluente importante en las revueltas aguas de ese cauce lo constituía lo que en la Dictadura se denominaba las «Fuerzas de la Cultura y de la Educación»⁴³, que interpretaban el cambio de gobierno como la posibilidad de que en España se pudieran llevar a cabo transformaciones culturales y educativas de alcance, que nos rescatara de lo que entonces se entendía como atraso histórico en este tema. Una parte destacada de este espacio de la sociedad civil estaba ocupada por el profesorado no universitario, particularmente por el entonces profesorado de EGB, que a través de diferentes iniciativas, como los «movimientos de renovación pedagógica» y/o las «escuelas de verano»⁴⁴, venían trabajando dentro y fuera del sistema educativo des-

⁴² Sobre todo después del intento de golpe de Estado del 23 de Febrero de 1981, porque fue una seria advertencia de las dificultades existentes para la plena normalización democrática. El acceso del PSOE al gobierno es entendido como un buen indicador de que la llamada Transición, liderada hasta entonces por fuerzas políticas con un bagaje importante de nombres directamente procedentes del Franquismo, estaba tocando a su fin.

⁴³ Esta denominación era un ancho paraguas bajo el que se acogían diferentes intelectuales y profesionales, que a título individual o en asociaciones y colectivos expresaban su opinión crítica a través de manifiestos durante la Dictadura. Un claro ejemplo de esta actividad fue el de los Colegios de Doctores y Licenciados. Sobre su importancia, particularmente en educación, ver BOZAL, V. (1977): *Una alternativa para la enseñanza*, Madrid, Centropress.

⁴⁴ Desde la primera mitad de los 70, van organizándose colectivos de enseñantes alrededor del cuestionamiento de la LGE y en defensa de la escuela pública. Son especialmente importantes los llamados «movimientos de renovación pedagógica», muy asentados en el magisterio y que, en definitiva, entendían la renovación pedagógica en el seno de un imprescindible cambio social y político y, a veces con cierto idealismo, como la base del mismo. Este movimiento asociativo de base gestionaba su propia formación y facilitaba el debate y el intercambio de experiencias a través de las llamadas «Escuelas de Verano». El cambio político y la emergencia de los sindicatos favoreció la desaparición del movimiento y la evolución de la escuelas de verano hacia planteamientos más psicopedagógicos que sociales y políticos (Ver: JIMÉNEZ JAÉN, M.E. (2000), *op. cit.*, capítulo III). Buena parte de ese





de la Dictadura en la línea de forzar cambios prácticos en la educación que, en términos denotativos, coincidían con los que planteaba la LOGSE.

Una hábil dirección de estas fuerzas, incluso mediante la cooptación de responsables forjados en el trabajo práctico por la mejora del sistema educativo, redundó en una profunda implicación de los colectivos de profesores en una línea de actuación entusiasta que, entre otras cosas, hizo posible realizar la fase de experimentación anterior a la Ley sin excesivos medios y, mejor, lograr su relativo éxito. Del mismo modo, ello contribuyó a que existiera una importante implicación en el debate propuesto por los «Papeles»⁴⁵ previos a la Reforma que condujeron al Libro Blanco y, muy pronto a la promulgación de la Ley. De otro lado importantes grupos de expertos psicoeducativos le dan cobertura científica a los cambios previstos por la ley, usando como soporte conceptos mitificados como *comprensividad*, *constructivismo*, *atención a la diversidad*, *currículo oculto*, *innovación educativa* o *profesionalización docente...* que en conjunto constituían un mundo de significantes de contenido impreciso, pero que lograba transmitir la ilusión de transformación. Por parte del Gobierno, a su vez, se logra vender los diferentes momentos del proceso y el producto final como el camino para una solución radical de los problemas de la educación en España y, a la vez —como ocurrió en su día con la LGE—, a la nueva Ley como un modelo educativo capaz de contribuir a cambios profundos en la sociedad española.

Por otro lado, este consenso militante impidió directa o indirectamente atender a las escasas voces que analizaban la reforma con más cautelas, o que, las menos, abiertamente cuestionaban que la reforma en marcha consiguiera prácticamente lo que se planteaba, por cuanto no parecía que hubiera coherencia entre los objetivos anunciados y los medios y procedimientos previstos para alcanzarlos⁴⁶.

En consecuencia, la reforma contó con la más amplia legitimación con que haya contado jamás una reforma educativa en España. Por buena parte de la izquierda se entendió como una iniciativa rupturista respecto al pasado en educación, sin prestar demasiada atención al hecho, por ejemplo, de que en el camino se habían quedado buena parte de los principales exponentes intelectuales que, alrededor de la transición, habían sido los responsables del PSOE en materia educati-

bagaje de preocupaciones, de personas y de ideas, en franca retirada a finales de los ochenta, asumió su «último» compromiso implicándose teórica y prácticamente en la defensa de la LOGSE.

⁴⁵ Nos referimos a: MEC: *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuestas para el debate*, 1987; además de un documento específico sobre formación profesional de 1988. Finalmente el *Libro Blanco* se presentó en 1989.

⁴⁶ Al respecto MAGDALENO GILSANZ, S. (1991): «La Sociología de la Educación y la reforma educativa (LOGSE). Algunas reflexiones epistemológicas», en *Tempora*, núm. 17-18.

En algún caso se adoptaron incluso decisiones de censura encubierta. Esto fue lo que ocurrió con la *Revista de Educación*, del MEC que jugó un papel destacado a la hora de coadyuvar al espíritu y al cuerpo de la Reforma. Los debates, cuando existieron, fueron generalmente sobre cuestiones técnicas y de procedimientos y si alguna vez se hicieron en clave socio-política se ilustraban mediante análisis de experiencias internacionales, evitando publicar trabajos científicos nacionales que cuestionaran la confusión entre deseabilidad y capacidad real de cambio de lo que la Reforma se proponía.

va⁴⁷. Tal vez de este clímax inicial, probablemente resultado más de un idealismo bienintencionado que de perversiones planificadas⁴⁸, derivó el creciente desencanto que fue acumulando la LOGSE, desde que se inicia su aplicación, entre quienes la defendieron dogmáticamente al principio. Bien es verdad que el progresivo cuestionamiento se dirige generalmente a la corrupción del cuerpo de aplicación (falta de voluntad política, de medios, de financiación, de alteración por parte de las Comunidades Autónomas con transferencias educativas...) y mucho menos al espíritu y a la letra que se siguen considerando ajustados a los objetivos planteados.

En todo caso, la LOGSE trata de regular el sistema educativo mediante un conjunto de mecanismos de adaptación a las nuevas realidades económicas, sociales y políticas de la sociedad española respecto a las que la LGE ya constituía un modelo obsoleto, no sólo por el tiempo transcurrido desde su promulgación sino por los inevitables lastres que arrastraba al ser gestada y aprobada en plena Dictadura. También por los cambios internacionales en materia educativa, particularmente en aquellos países que se contemplaban como los modelos deseables de crecimiento y desarrollo para España, que ya habían llevado a cabo reformas sobre la reformas de universalización de la educación. Pero sobre todo porque ya existía una amplia literatura teórica y empírica sobre las posibilidades y límites reales de las grandes funciones diseñadas para los sistemas educativos universales. En buena medida los documentos previos a la LOGSE, las publicaciones oficiales y las justificaciones de la Ley se hacen eco de los debates internacionales, pero finalmente ello parece servir más a un propósito de legitimar el proceso mediante una elocuente puesta al día, que a un mecanismo conducente a tomar decisiones en el sentido de dar respuesta cabal a muchos de los problemas de la educación en España⁴⁹. Todo ello se dejó de lado, mediante un reduccionismo cada vez más evidente, consistente en una simple comparación legislativa entre la LGE y la LOGSE, en que la última siempre ganaba.

En la práctica, pues, los grandes cambios que introduce la LOGSE son más de reordenación del sistema educativo en un intento de adaptación a las nuevas realidades de la sociedad española —que ya no se pueden abordar a través de las

⁴⁷ Especialmente llamativo resulta el caso de Gómez Llorente, quien trató de realizar una síntesis de continuidad entre el legado educativo de la izquierda en la IIª República y la nueva democracia. Su relevante posición en el PSOE como voz autorizada en materia educativa fue declinando progresivamente hasta desaparecer una vez que el PSOE accede al gobierno. Entre sus trabajos, en *Cuadernos para el Diálogo*: «La ayuda del Estado a la enseñanza privada», núm. Extra. XVI, 1969; «A propósito del Estatuto de Centros», núm. 73, 1981, y «El concepto burgués de libertad de enseñanza», núm. 73, 1981.

⁴⁸ Es interesante la reflexión que realiza MARTÍN CRIADO (2004) acerca de que el fracaso de las reformas educativas se debe, más que a nada, a estar fundadas en mezclas indigestas de idealismo que se distancian y hasta se oponen a la realidad material de las sociedades y de la educación: «El idealismo como programa y como método de las reformas escolares», en *El nudo en la red*, núm. 3 y 4.

⁴⁹ El lector puede acceder a una visión más amplia y con argumentos más detallados de lo que sigue en: CABRERA, B. (1988): «A propósito de la reforma de la enseñanza no universitaria. Apuntes para un análisis sociológico», en *Tempora*, vol. 11-12, y CABRERA, B. (1991): «¿Dónde está el cambio en educación?», en *Archipiélago*, núm. 6.





sucesivas «puestas al día» de la LGE mediante decretos— que un intento consistente de transformar la educación y contribuir a una sociedad más dinámica, menos desigual y más abierta. En lo que parece constituir una constante de las reformas educativas en los últimos veinte años —en particular si son debidas a la iniciativa de gobiernos socialdemócratas—, lo fundamental de las innovaciones (y de los debates sobre las mismas) se sitúa más en el ámbito de los símbolos, de los valores y de los discursos que en el de los hechos materiales⁵⁰. Pero citemos algunos cambios de la sociedad española que hacen inevitables las novedades fundamentales de la LOGSE.

Desde luego los más decisivos son los cambios de naturaleza política. No sólo en lo que supone la normalización democrática sino, también, por la exigencia de adecuación funcional de la educación al «Estado de las Autonomías»⁵¹, de un lado, y al marco que en materia de organización, participación, regulación y control del sistema educativo estableció la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985⁵². Ambos procesos obligan a la descentralización del sistema frente al modelo napoleónico de la LGE. Pero paradójicamente la LOGSE también tiene que tratar de responder a la situación derivada de la entrada de España en la entonces CEE⁵³ y de su creciente participación ocasional o permanente en

⁵⁰ Tal vez porque si bien la «vieja socialdemocracia» tuvo el objetivo, dentro del capitalismo, de utilizar el sistema educativo como ámbito particularmente importante a la hora de redistribuir las oportunidades sociales de las distintas clases sociales y aun así no tuvo mucho éxito, la «nueva» tiene como objetivo más la emergencia de nuevos sujetos sociales y su «reconocimiento» que el desarrollo de mecanismos que ayuden a redistribuir la riqueza económica.

⁵¹ Tal como se recoge en diferentes párrafos desde el mismo *Preámbulo*: «La aplicación de los mecanismos políticos y jurídicos propios de la transición permitió superar los residuos autoritarios subsistentes en la norma aprobada en 1970 y abrir el sistema educativo a la nueva dinámica generada en diversos campos, muy singularmente a la derivada de la nueva estructura autonómica del Estado, que recoge en su diversidad la existencia de Comunidades Autónomas con características específicas y, en algunos casos, con lenguas propias que constituyen un patrimonio cultural común». Pero además: «La igualdad de todos los españoles ante el contenido esencial del referido derecho, la necesidad de que los estudios que conducen a la obtención de títulos académicos y profesionales de validez general se atengan a unos requisitos mínimos y preestablecidos, justifican que la formación de todos los alumnos tengan un contenido común, y para garantizarlo se atribuye al Gobierno la fijación de las enseñanzas mínimas que constituyen los aspectos básicos del currículo. A su vez, las Administraciones educativas competentes, respetando tales enseñanzas mínimas, establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo. [...]».

⁵² Ley Orgánica 8/1985, de 3 de Julio. Para más detalle, ver el apartado destinado a esta ley. En cualquier caso la LOGSE se adapta a la LODE, a la vez que dedica las *Disposiciones Adicionales* Quinta y Sexta a derogar y/o modificar determinados artículos de la LODE.

⁵³ Bastan dos referencias del *Preámbulo* para dejar constancia de la orientación europeísta tanto como vocación, cuanto como justificación de la propia Reforma. Nótese en todo caso que en España la búsqueda del espacio europeo común de educación, cualquier cosa que ello sea, viene de lejos: «La nuestra es una sociedad en acelerado proceso de modernización que camina, cada vez más nítidamente, hacia un horizonte común para Europa. Cuando se están incorporando a las escuelas los ciudadanos del próximo siglo, los países con los que tratamos de construir el proyecto europeo, que ofrecerá una nueva dimensión a nuestra juventud de hoy, conceden una gran relevancia a la educación y a la formación tratando de adaptarlas a la apertura del espacio individual, político,

organismos internacionales (OCDE, UNESCO) de gran influencia en la educación⁵⁴, lo que introduce la preocupación por tratar de avanzar hacia la compatibilidad del sistema educativo español con los de los estados capitalistas punteros. En todo caso, la cesión parcial de soberanía sobre el sistema que significan los procesos de descentralización política, organizativa y de gestión, generan nuevos mecanismos de regulación centralizada. El dispositivo fundamental que introduce la LOGSE es la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) y la herramienta, la Evaluación Institucional —esta sí que es una gran novedad en materia educativa en España— regulada por el artículo 62⁵⁵ y que no oculta su finalidad de servir de fundamento para garantizar una importante homogeneidad en los objetivos educacionales, los contenidos y hasta los modos de enseñanza-aprendizaje. Pero pasemos a comentar otros aspectos de interés.

cultural y productivo, a la mayor rapidez y complejidad de los cambios de todo tipo, propiciando su prestación más prolongada a mayor número de ciudadanos, promoviendo las mejoras necesarias para garantizar su calidad. Poniendo en marcha, por tanto, procesos de reforma de sus respectivos sistemas» (sic. ¡Así hasta hoy y lo que queda!).

Y también: «La progresiva integración de nuestra sociedad en el marco comunitario nos sitúa ante un horizonte de competitividad, movilidad y libre circulación, en una dimensión formativa, que requiere que nuestros estudios y titulaciones se atengan a referencias compartidas y sean homologables en el ámbito de la Comunidad Europea, a fin de no comprometer las posibilidades de nuestros ciudadanos actuales y futuros».

Bien es verdad que muchos compromisos de la LOGSE fueron incumplidos, no sólo en este ámbito cuya responsabilidad no es exclusiva de España, sino en otros en que sí lo es totalmente. Por ejemplo, en la segunda parte de la *Disposición Adicional Tercera* se dice: «Al objeto de situar nuestro sistema educativo en el nivel que permita su plena homologación en el contexto europeo, respondiendo a las necesidades derivadas de la movilidad y el libre establecimiento, el gasto público al finalizar el proceso de aplicación de la reforma será equiparable al de los países comunitarios». Diecisiete años después seguimos esperando (ver capítulo de financiación).

⁵⁴ Sobre todo en lo que hace a la publicación periódica de series de datos sobre los sistemas educativos de los países miembros y de sus modelos organizativos de la educación desde una óptica comparativa que presionan en el sentido de la compatibilidad y de emular a aquellos estados que salen mejor parados en la comparación. Particularmente significativos son los Informes PISA de la OCDE (2000, 2003 y 2006) que comparan resultados ante pruebas externas realizadas al alumnado de 15 años en cuatro áreas consideradas fundamentales —siempre las mismas—: lectura, matemáticas, ciencias y solución de problemas.

⁵⁵ «Artículo 62.

1. La evaluación del sistema educativo se orientará a la permanente adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas y se aplicará sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración.
2. Las Administraciones educativas evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias.
3. La evaluación general del sistema educativo se realizará por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará la organización y proveerá los medios de toda índole que deban adscribirse al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.
4. Las Administraciones educativas participarán en el gobierno y funcionamiento del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, que podrá realizar las actividades siguientes:
 - a) Elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la presente ley y sus correspondientes centros.



3.1. LA REORIENTACIÓN DE LAS FUNCIONES DE LA EDUCACIÓN

Como no podía ser menos, la función socializadora de la educación pretende adaptarse a la construcción de la normalidad social según los valores hegemónicos de una sociedad democrática con vocación de integración internacional y no en términos del aislamiento que significaba el aprendizaje de valores tutelado por los Principios Fundamentales del Movimiento y de la Religión Católica⁵⁶, como en el caso de la LGE.

También existen novedades desde la perspectiva de la otra gran función reguladora que se le asigna a la educación: la de la selección, formación y distribución del alumnado en relación con el mercado de trabajo. La misma ampliación del tronco de formación común, o mejor de los años de escolaridad obligatoria —la famosa *comprensividad*— introducida por la LOGSE (desde los 14-16 a 16-18) puede ser interpretada como una respuesta a la realidad del mercado de trabajo al hacer coincidir el final de la escolarización obligatoria con la edad legal para incorporarse al trabajo. En contextos de paro juvenil generalizado, mediante esta importante novedad, se le encarga a la educación facilitar la integración social de los adolescentes y los jóvenes que ya no puede garantizar el trabajo. En consecuencia, desde una perspectiva socioeconómica, la educación no es pensada sólo como el espacio de formación, selección y clasificación para el trabajo, sino además como el mejor sustituto socializador ante la falta de trabajo.

Por otro lado, respecto a la LGE, la LOGSE introduce otros cambios en la concepción de la relación educación/trabajo, también en un intento de mejorar la adaptación a las necesidades sociales derivadas de los contextos económicos de finales

b) Realizar investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo y, en general, proponer a las Administraciones educativas cuantas iniciativas y sugerencias puedan contribuir a favorecer la calidad y mejora de la enseñanza».

Si por Administración se entiende un término aséptico para designar a los responsables políticos del sistema educativo, al día de hoy no sabemos que se haya evaluado a ninguna Administración.

En cualquier caso, la LOGSE parte de una concepción según la cual la universalización y expansión educativa en España ya está lograda y ahora se trata de dar la batalla por la calidad, en una sospechosa coincidencia con el despegue de una nueva hegemonía internacional basada en la lucha por la excelencia, la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas de los servicios públicos que tiene su buque insignia en la evaluación de la educación, el control y la medición de resultados y mucho menos en el análisis de los procesos que permiten explicar e interpretar los resultados. Sobre los primeros pasos de estos procesos en España, tanto en educación primaria y secundaria como en la universitaria, ver: CABRERA, B. (1999): «Evaluación del sistema educativo ¿para qué?», en *Archipiélago*, núm. 38.

⁵⁶ Aunque en realidad el tutelaje religioso no desaparece aun cuando desaparezca la obligatoriedad y, potencialmente, que la religión católica esté en exclusiva en la escuela. Es como si se siguiera entendiendo que los dogmas religiosos constituyen la «filosofía» natural de la infancia. Así, según la *Disposición adicional Segunda*: «La enseñanza de la religión se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español y, en su caso, a los dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. A tal fin, y de conformidad con lo que dispongan dichos acuerdos, se incluirá la religión como área o materia en los niveles educativos que corresponda, que será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para los alumnos».



de los ochenta. Como sabemos la búsqueda de esa relación, junto a la necesidad de replantearse la socialización, debido a los cambios socioculturales constituyen los dos fundamentos justificadores principales de cualquier reforma. Tanto en la LGE como en la LOGSE existe el convencimiento sobre la contribución de la educación al crecimiento económico, tanto que no parece que esta concepción merezca ser discutida por evidente, tal como hacen desde hace tiempo los estudios del enfoque del «capital humano». Pero la LGE entendía que la educación, para contribuir a mejorar el crecimiento económico y el desarrollo social, debía preparar, de modo progresivo, cohortes de personas cualificadas y especializadas para un mercado de trabajo en expansión, dominado por el trabajo industrial. Sin embargo, en la LOGSE se resitúa esta función de acuerdo a la idea de una economía industrial en retirada respecto al crecimiento del sector servicios, y, además, en un contexto de preocupantes tasas de paro estructural y de inestabilidad y precariedad laborales en aumento.

En consecuencia, cada vez está más en crisis la concepción de la LGE de una formación homogénea y definitiva de amplios colectivos de trabajadores, adecuada para dar respuesta a estatutos laborales fijos, en una jerarquía de fábrica de naturaleza fordista. Así, la LOGSE insiste más en la diversificación y en la versatilidad que en la homogeneidad, más en la provisionalidad de los saberes⁵⁷, en la individualización curricular responsable en fin, más que en la formación uniforme y seriada.

Las reorientaciones debidas a estos cambios externos a la escuela que en la práctica se conciben como fuerzas naturales en relación a las que la educación no le queda más que intentar adaptarse, tienen su continuidad en el interior de la escuela mediante un nuevos *ethos* educativo que informa el trabajo pedagógico, los principios educativos que lo inspiran, el nuevo modelo de profesor, el diseño de formación y de trabajo docente eficaz, etc.

De este modo, como veíamos, la LGE se centraba en principios educativos que perseguían la selección/adaptación⁵⁸ del alumnado, coherentes con una organi-

⁵⁷ Ya el *Preámbulo* está impregnado de la idea de la celeridad en los cambios y, consecuentemente, de la obsolescencia de los saberes y titulaciones: «La vertiginosa rapidez de los cambios cultural, tecnológico y productivo nos sitúa en un horizonte de frecuentes readaptaciones, actualizaciones y nuevas cualificaciones. La educación y la formación adquirirán una dimensión más completa de la que han tenido tradicionalmente, trascenderán el periodo vital al que hasta ahora han estado circunscritas, se extenderán a sectores con experiencia activa previa, se alternarán con la actividad laboral. La educación será permanente, y así lo proclama la ley al determinar que ese será el principio básico del sistema educativo. Esta misma perspectiva se pronuncia a favor de que se proporcione una formación más amplia, más general y más versátil [...]».

En esta senda de incertidumbre frente a los avatares del mercado de trabajo y en la búsqueda de una permanente adaptación instrumental y servil de la educación, la *Disposición Adicional* Decimoctava establece que: «El Gobierno aprobará un Plan Nacional de Prospección de necesidades del mercado de trabajo, en el que se incluirá un Programa de Calificación de demandantes de empleo, que verificará la capacidad profesional de los ciudadanos, y un Observatorio Permanente de la evolución de las ocupaciones, que permitirá conocer las necesidades cualitativas y cuantitativas de formación. En la elaboración y ejecución del citado Plan Nacional colaborarán las Administraciones educativas y laboral».

⁵⁸ Al respecto ver VARELA, J. (1983): «The marketing of Education: neotaylorismo y educación», en *Educación y Sociedad*, núm. 1.





zación del trabajo taylorista-fordista. En este modelo de escuela los profesores actúan como controladores y administradores frente a los alumnos, en procesos fuertemente prescritos y planificados de antemano en los que el rendimiento del alumnado es evaluado en función de sus habilidades para dar respuestas previstas a problemas no planteados por ellos y frecuentemente tampoco por sus profesores. El enfoque psicológico que inspira el trabajo pedagógico, aliado natural del taylorismo, es el conductismo. El profesor eficaz es aquel capaz de gestionar el orden escolar y el trabajo del alumnado de acuerdo a estos principios, mediante una labor centrada en la transmisión y la certificación, que se concreta en la evaluación de lo asimilado por parte del alumnado. Esenciales en este modelo son herramientas, vale decir tecnologías de aula, como el libro de texto del alumno y del profesor o las fichas individuales de trabajo para el alumnado.

La LOGSE, por el contrario, adopta un modelo de trabajo escolar que tiende a corresponderse con el neotaylorismo (o postfordismo), ya por entonces extendido en importantes sectores como nuevo modelo de organización del trabajo. En coherencia, los principios que inspiran el trabajo escolar son los de participación e integración⁵⁹ del alumnado. La función de liderazgo del profesor debe ser reconocida y legitimada por el alumnado y no ser confundida con el simple ejercicio de la autoridad pedagógica de la que está investido institucionalmente. Ahora también se solicita del alumnado el compromiso y la participación activos en su propio proceso de aprendizaje. La correspondencia con los nuevos modos de organización del trabajo hace que adquiera importancia fundamental el trabajo de equipo, la dirección por objetivos, mayor autonomía para distribuir las actividades y responsabilidades en el grupo, pero eso sí el plan de «producción», la coordinación del conjunto, las iniciativas de trabajo, los controles del tiempo y las sanciones siguen estando en manos, bien es verdad que por delegación, del profesorado.

Por otro lado se multiplican las tecnologías de aula, como corresponde a la «sociedad de la comunicación», que tienden a restarle importancia decisiva al libro de texto. Más aún, sobre esta herramienta descansan la mayor parte de las sospechas de todos los males que aquejan al trabajo escolar. En parte por ser el libro de texto el material esencial del modelo educativo de la LGE, pero sobre todo por ser el centro de la crítica académica de las denominadas «teorías del currículum» anglosajonas desde los años 70, que lo consideran un impedimento para el cambio educativo, al servir para el control del profesorado por parte de las empresas editoriales y de la burocracias político-educativas. La herencia principal de la demonización del libro de texto, que tiene sus orígenes en el movimiento de la Nueva Sociología de la Educación⁶⁰ británica de finales de los sesenta, es un escenario de nuevas hegemonías pedagógicas alrededor de la reforma que se concreta, por ejemplo, en los «paradigmas de la investigación-acción», más bien un nuevo conjunto de pres-

⁵⁹ *Ibidem.*

⁶⁰ Ver TROTTIER, Cl. (1987): «La 'Nueva' Sociología de la Educación en Gran Bretaña: ¿un movimiento de pensamiento en vías de disolución?», *Tempora*, núm. 10.

cripciones para el profesorado, difícilmente aplicables dadas su formación y las condiciones reales de trabajo cotidiano. Además, el constructivismo sustituye al conductismo como enfoque psicológico de la LOGSE. En la medida en que sus fundamentos constituyen un saber experto en manos de profesionales que enseñan el qué y el cómo al profesorado para la práctica docente, el constructivismo se transformó en una nueva guía de acción, que, a veces, permitió legitimar amalgamas indigestas de sentido común, relativismo y localismo folclórico. Paradójicamente, sin embargo, en poco tiempo los libros de texto recuperaron su autoridad, dentro de una oferta cada vez más amplia del mercado editorial, multiplicada en parte como consecuencia de la necesidad de desarrollar los contenidos específicos de las diferentes comunidades autónomas.

3.2. NOVEDADES ORGANIZATIVAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

Pese a su título y la extensión de su articulado, la LOGSE no es una ley general del sistema educativo: por un lado la universidad no es materia de esta ley, al contar desde 1983 con una legislación específica, la Ley de Reforma Universitaria (LRU), y, por otro, mantiene en vigor, aunque con modificaciones, la LODE de 1985. Al mismo tiempo es continuista en dos cuestiones fundamentales: 1) el mantenimiento de un modelo educativo dual que divide entre pública y privada, básicamente en términos sociales de enclasmiento, y en el que la privada es mayoritariamente financiada con fondos públicos⁶¹, y 2) la permanencia de la enseñanza religiosa católica en la educación, costeada también con fondos públicos, aun cuando la potestad para la contratación y despido del profesorado esté en manos de los Obispos.

La importancia de ambos aspectos es fundamental, por cuanto su presencia en la Ley significa, de hecho, cerrar dos debates históricos alrededor de la educación en España y hacerlo en contra de las fuerzas sociales progresistas y de izquierda. Que además ese cierre se produzca en el seno de la primera Ley educativa de la democracia que regula la educación de base del sistema educativo y por iniciativa de un gobierno del PSOE que cuenta con amplia mayoría en el Congreso de los Diputados, conlleva la consolidación definitiva de un modelo, como el tiempo ha demostrado. En todo caso, ambos aspectos pueden ser indicadores adecuados acerca de qué hay de realidad y qué de retórica en el cambio educativo.

En otro orden de cosas, la LOGSE estructura el sistema educativo en cuatro grandes niveles educativos: educación infantil (dividida en dos ciclos y que abarca de los 0 a 6 años) (Artículos 7-11), con voluntad de ser gratuita en el segundo ciclo, pero sin que sea de carácter obligatorio; educación primaria de seis años de dura-

⁶¹ Acerca de la relevancia de este debate en España y de los alineamientos de intereses económicos, ideológicos y políticos en el mismo, ver MAGDALENO GILSANZ, S. (1981): «Polémica escuela pública vs. Escuela privada (1975-1980). El Estatuto de Centros Docentes como fruto de la polémica», en *Tempora*, núm.2.





ción (con tres ciclos), de carácter obligatoria y gratuita (artículos 12-16); educación secundaria obligatoria (ESO), de cuatro años de duración, dividida en dos ciclos, el segundo de los cuales coincide con los dos años de ampliación de la escolarización obligatoria respecto a la LGE (artículos 18-24). Finalmente, la secundaria postobligatoria estructurada en dos redes: la de bachillerato (artículos 25-29)⁶² y la de Formación Profesional (con dos niveles, de grado medio y de grado superior y a la que se dedica específicamente el capítulo cuarto de la Ley)⁶³. Se puede afirmar que la LOGSE pretende ser la Ley de la formación profesional en España, que trata de transformarla en una alternativa en plano de igualdad al bachillerato y la Universidad⁶⁴. Las razones principales para ello son múltiples y de distinto tenor. Pero tal vez las principales son, por un lado, intentar reducir el crecimiento continuo de la población universitaria, en un momento en el que cada vez es más evidente cierta saturación de la universidad y, por ende, la pérdida de prestigio y de valor económico de los títulos; por otro, luchar contra la falta de credibilidad de la formación profesional de la LGE, al ser considerada como el destino de los torpes del sistema⁶⁵, y, finalmente, la creencia de que dotándola de los mecanismos y condiciones adecuados de versatilidad para adaptarse a los avatares del mercado de trabajo, podría constituir una verdadera formación con consecuencias positivas para el aumento de la productividad y la mejora económica⁶⁶. Aunque si atendemos a la

⁶² Llama la atención que el pretendido carácter de enseñanza integrada de la LOGSE se quiebre radicalmente en el bachillerato, al fin y al cabo un nivel de enseñanza de paso, al crearse cuatro modalidades, que con el efecto multiplicador de la optatividad pueden derivar en un auténtico galimatías: artículo 27, apartados 2, 3 y 4.

⁶³ Es importante comentar el carácter novedoso que se le otorga a la Educación Especial en la LOGSE (CAPÍTULO QUINTO). Los debates existentes entonces —y en parte ahora— acerca de si era preferible para este alumnado integrarse en los centros normales o permanecer en centros especiales se resuelve estableciendo que «La atención al alumnado con necesidades educativas especiales se regirá por los principios de normalización y de integración escolar» (artículo 36.3).

⁶⁴ Resulta por ello más incomprensible que se haya renunciado a una auténtica integración de toda la formación profesional, no sólo la reglada, sino la ocupacional y la continua que terminan constituyendo un subsistema paralelo no sólo diferente, sino a veces opuesto a la formación profesional LOGSE. Sobre todo con la importancia que adquiere con la ingente financiación de fondos estructurales europeos y los no siempre transparentes procesos de administración y gestión de los mismos. Por tanto, en la práctica ha sido papel mojado lo que se establece en el artículo 30.1 de la LOGSE: «La formación profesional comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas en esta ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Incluirá también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional que se regulará por su normativa específica. Las Administraciones públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de formación profesional».

⁶⁵ Recuérdese que a la FP 1 se podía acceder sin haber obtenido el graduado escolar. Sin embargo con la LOGSE, «Para el acceso a los de grado medio (estudios de formación profesional) será necesario haber completado la educación básica y estar, por tanto, en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria, idéntico requisito al que permitirá el acceso al bachillerato». *Preámbulo*.

⁶⁶ El intento de servir a ese objetivo genera obediencias de la oferta de Formación Profesional al entorno económico en el que se inserten. Una novedad importante de la LOGSE, siguiendo el

distribución real del alumnado después de ESO entre bachillerato y formación profesional —al menos de grado medio— desde la perspectiva del origen social y del género, los cambios después de la LOGSE no han sido sustantivos respecto a la etapa anterior. Tal vez porque la sociedad y la propia cultura organizacional de los centros de enseñanza secundaria sigue entendiendo que estudiar es acceder a la rama «noble» del sistema, el bachillerato. Pero en parte también porque así parece desprenderse del propio articulado de la ley a la hora de establecer requisitos de paso de unos niveles educativos a otros superiores o entre la formación profesional y el bachillerato/universidad: el grado medio de formación profesional no conduce «naturalmente» al grado superior, sino que a éste se accede desde el bachillerato y la reinserción de la formación profesional a la «rama académica» siempre conlleva complementos de formación, pérdidas de años y, a veces, restricciones de acceso a estudios universitarios mediante cuotas. No cuesta mucho pensar, pues, que la formación profesional de grado medio está destinada a quienes continúan estudios después de la ESO, pero no tienen nivel o «vocación» académica, y que los ciclos superiores están reservados a aquellos que no han cursado un bachillerato demasiado exitoso⁶⁷. Peor es el caso de quienes ni siquiera pueden con la ESO: se les remite a un cajón sin fondo, los programas de garantía social, con mínimos entrenamientos para el trabajo manual descualificado, de donde prácticamente nadie vuelve y que de hecho son nichos para los fracasados del sistema, formalmente por bajo rendimiento académico, pero en la realidad debido a su procedencia social⁶⁸.

En el contexto de la organización del sistema, tal vez pueda ser de interés comentar dos aspectos más. Por un lado, que si el objetivo de la reforma era reducir la impronta social en las elecciones entre formación profesional y bachillerato me-

modelo alemán principalmente, es la de introducir una formación práctica obligatoria en los centros de trabajo. Pero con estas y otras obligaciones difícilmente el alumnado puede distanciarse críticamente de lo que es la realidad económica y su funcionamiento:

«Artículo 34

1. En el diseño y planificación de la formación profesional específica se fomentará la participación de los agentes sociales. Su programación tendrá en cuenta el entorno socioeconómico de los centros docentes en que vayan a impartirse, así como las necesidades y posibilidades de desarrollo de éste.

2. El currículo de las enseñanzas de formación profesional específica incluirá una fase de formación práctica en los centros de trabajo [...]. Con este fin, las Administraciones educativas arbitrarán los medios necesarios para incorporar a las empresas e instituciones al desarrollo de estas enseñanzas».

⁶⁷ Bien es verdad que una derivación no prevista fue que algunos ciclos formativos fueron utilizados como trampolín para acceder por la vía de formación profesional a determinadas titulaciones universitarias muy demandadas con límites de plazas que daban como resultado «notas de corte» muy altas.

⁶⁸ Según el artículo 23.2 : «Para los alumnos que no alcancen los objetivos de la educación secundaria obligatoria se organizarán programas específicos de garantía social, con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita incorporarse a la vida activa o proseguir sus estudios en las distintas enseñanzas reguladas en esta ley y, especialmente, en la formación profesional específica de grado medio a través del procedimiento que prevé el artículo 32.1 de la presente ley. La Administración local podrá colaborar con las Administraciones educativas en el desarrollo de estos programas».



diante la ampliación del tronco común y obligatorio de enseñanza en dos años, es discutible que se alcance mejor aumentándolo de los 14 a los 16 años, que de los 4 a los 6, por ejemplo, cuando es razonable pensar que se puede trabajar mejor en edades tempranas desde el punto de vista de la resocialización escolar en relación a la clase social de origen. Pero más importante es que los estudios existentes parecen establecer que las diferencias de resultados educativos en función del origen social del alumnado, atribuibles al modelo de organización escolar o al número de años comunes de escolaridad⁶⁹ son escasas.

3.3. LOS PRINCIPIOS EDUCATIVOS

La LOGSE se hace eco, al menos teóricamente, de una concepción de la igualdad de oportunidades ya entonces suficientemente teorizada internacionalmente ante la evidencia del fracaso de la concepción tradicional, según la cual el tratamiento neutral del alumnado mediante un nivel único de medida garantizaba la emergencia del logro escolar con independencia de las condiciones sociales de partida (de clase, género o etnia). De otro modo, la existencia de plazas escolares para todos en la educación general y una adecuada política de becas para atenuar las consecuencias de la desigualdad económica frente a la educación, particularmente en la educación postobligatoria, se consideraban suficientes para que el rendimiento escolar fuera producto únicamente de las diferencias de talento individual, de la dedicación o del esfuerzo. En los años 80 ya era evidente que ello no bastaba. La cultura escolar se amparaba en la idea de la competencia individual justa por los buenos resultados y las credenciales en un universo igualitario. Pero de hecho, el producto era en buena medida la reproducción del origen social a través de los resultados escolares. Luego, el problema parecía estar en que la cultura escolar no era la CULTURA, sino una cultura de clase media, patriarcal y «blanca», fruto de los procesos históricos de escolarización que en sus inicios y durante mucho tiempo excluyeron o mantuvieron en escuelas separadas y de segundo orden a los trabajadores manuales, a las mujeres y a las etnias dominadas⁷⁰. La escuela universal en

Pero los datos siguientes expuestos por A. MARCHESI (2004), para el curso 2000-2001, dan una buena idea de lo que realmente ocurre:

«Porcentaje de alumnos de cada contexto sociocultural que participan en Programas de Garantía Social.

Contexto alto	7,6%
Contexto medio-alto	7,3%
Contexto medio-bajo	13,3%
Contexto bajo	71,8%»

En *Qué será de nosotros, los malos alumnos*, Madrid, Alianza.

⁶⁹ Al respecto y basándose en los Informes PISA, ver CARABAÑA, J. (2006): «Una nueva ley de educación», en *Claves de la Razón Práctica*, núm. 159.

⁷⁰ F. ENGUITA, M. (1997): «Los desiguales resultados de las políticas igualitarias: clase, género y etnia en la educación», en Idem (coord.): *Sociología de las instituciones de educación secundaria*, Barcelona, ICE-Horsori.



realidad era la de aquellos que por cercanía social y cultural se encontraban en ella como en casa, mediante procesos de «identificación expresiva» que los conducía al éxito, del mismo modo que al fracaso al resto de grupos sociales.

Consecuentemente, las nuevas concepciones de la igualdad de oportunidades evolucionan en el sentido de tratar de generar procesos de adaptación escolar a las condiciones reales de partida del alumnado de acuerdo a sus situaciones particulares de clase, género o etnia⁷¹. Una herramienta importante para este objetivo es el principio de «atención a la diversidad». No obstante, la aplicación práctica de este principio a partir de la LOGSE no siempre suma a favor de la igualdad de oportunidades. Por un lado, la hegemonía psicologista y pedagógicista en la dirección del proceso y en la aplicación de la LOGSE termina enlazando con el sentido común del profesorado que por formación, facilidad y experiencia está convencido que no trata con grupos sociales sino con individuos y por tanto las diferencias de resultados educativos son fruto de las condiciones y actitudes individuales frente a la escuela y no de factores sociales, que, en todo caso, no saben o no pueden afrontar en condiciones de aula⁷². De este modo, la atención a la diversidad se focaliza hacia individuos o subgrupos de alumnos y no a la condición social del alumnado. Quizá también contribuyó al desarrollo de este tipo de prácticas el hecho de que el principio de la diversidad en parte surge como contrapunto relativista frente al concepto de desigualdad. Su carácter elusivo y, a veces celebracionista de la diferencia no lo constituye en el más pertinente para intentar resolver la desigualdad de resultados educativos en función de la condición social del alumnado⁷³.

De otra parte, los 90, al menos en España, ya son años marcados por la creciente invisibilidad de todo lo que tiene que ver con la clase social y la desigualdad social de clase. Podríamos decir que ambas cuestiones pasaron desde la calle a

⁷¹ En todo caso, las medidas que se proponen huelen a rancio, amén de ser bastantes abstractas. Esto ocurre con «De la compensación de las desigualdades en la educación», a lo que se destina los artículos 63 y 64. Nada nuevo que ya no hubiera fracasado internacionalmente, al menos desde finales de los 60. La razón es que no se parte de que la escuela se adecue a la realidad sociocultural de los chicos y chicas, sino, al contrario, que son estos los que deben ser reeducados para que la escuela permanezca lejos de toda sospecha. Al respecto: BERNSTEIN, B. (1986): «Una crítica de la 'educación compensatoria'», en F. ÁLVAREZ-URÍA y J. VARELA (eds.): *Materiales de sociología crítica*, Madrid, La Piqueta.

⁷² Existen estudiantes «disruptivos», hijos de familias «desestructuradas», que no los atienden los padres, que se pasan mucho tiempo frente a la televisión, acosadores y violentos, que no tienen autoestima, motivación..., pero en todo caso sin sociedad. Ver también: CARABANA, J. (2001): «De por qué la Didáctica no puede reducir la desigualdad social de resultados escolares», en *Tempora*, núm. 4 (2ª Época).

⁷³ El siguiente titular de una información de *El País* (27/04/2006), fruto de una investigación, es lo suficientemente elocuente: «El 72% de los hijos de los obreros deja de estudiar tras la ESO». Como quiera que no se informa cómo se distribuye el resto entre Bachillerato y Formación Profesional, no sabemos si —como es esperable— la mayoría del resto va a Formación Profesional. Desde luego es un buen indicador del calado de la igualdad de oportunidades. Como estudio académico reciente sobre el particular, ver: MARTÍNEZ GARCÍA, J.S. (2007): «Clase social, género y desigualdad de oportunidades educativas», en *Revista de Educación*, núm. 342.





los seminarios de los expertos e investigadores —y aun así sin mucho énfasis—. El olvido de la clase es común a los medios de comunicación, a los partidos políticos, a los sindicatos, a los diferentes intelectuales que hacen opinión⁷⁴. Luego tampoco es razonable pedirle al profesorado que busque soluciones para un problema inexistente. Más aún si, como ocurrió, en los planes de formación de los nuevos títulos de maestro la presencia de materias dedicadas al conocimiento histórico y social tenían una presencia residual, y la formación del profesorado de secundaria, pese a los propósitos de la Ley⁷⁵, siguió como hasta entonces, sustentándose en una licenciatura universitaria y en un corto e ineficiente reciclaje de carácter psicopedagógico.

Este proceso de sumersión de la clase se acompaña de la fuerte emergencia y visibilidad de todo lo que tiene que ver con la etnia, las relaciones «norte/sur», con el género, las culturas o con todo ello conjuntamente. De modo que cuando se habla de políticas de igualdad de oportunidades, no sólo en educación, no es necesario adjetivarlas porque se entiende que se refieren básicamente a cuestiones de género sobre todo o de género y de etnia. Tal vez esta atención y vigilancia permanente, en particular, respecto a las cuestiones de género⁷⁶, haya contribuido a que las chicas tengan en promedio mejores resultados que los chicos y que, globalmente, estén más presentes en los niveles educativos postobligatorios.

Finalmente, la obsesión por los aspectos referentes a los procesos de enseñanza más que por su vinculación a los objetivos y funciones declaradas del sistema educativo deriva en nuevos modelos de evaluación que diluye la importancia del rendimiento académico frente a la relevancia creciente de las habilidades, las actitudes, el progreso del alumno, etc.⁷⁷. Este nuevo clima tal vez no dirige tanto la aten-

⁷⁴ Por ejemplo no se menciona el problema de la relación entre clases sociales y educación en MEC (2005): *Informe sobre el debate. Una educación de calidad para todos y entre todos*, Secretaría General de Educación, Madrid.

⁷⁵ Para impartir docencia en educación secundaria, según el artículo 24.2: «[...] será necesario, además, estar en posesión de un título profesional de especialización didáctica. Este título se obtendrá mediante la realización de un curso de cualificación pedagógica, con una duración mínima de un año académico, que incluirá, en todo caso, un período de prácticas docentes [...]». Al día de hoy, después de varios proyectos de regulación de esta formación que no se han llevado a la práctica y de intentos de algunas universidades, como la de La Laguna, por poner en marcha primero y después mantener este curso, sigue en vigor el Certificado de Aptitud Pedagógica (CAP), instaurado por la LGE y que, de hecho, se ha transformado en un cursillo de unos tres meses y, a veces, a distancia. De este modo, la *Disposición Adicional*, 5 de la LOGSE que establecía con carácter provisional la equivalencia entre el CAP y lo dicho en el artículo 24.2, se transforma en situación permanente, que ha supervivido a la propia LOGSE.

⁷⁶ El carácter militante de la LOGSE no deja dudas en este punto. Así, se dice desde el *Preámbulo*: «Esos serán los fines que orientarán el sistema educativo español, de acuerdo con el título preliminar de esta ley, y en el alcance de los mismos la educación puede y debe convertirse en un elemento decisivo para la superación de los estereotipos sociales asimilados a la diferenciación por sexos, empezando por la propia construcción y uso del lenguaje». La ironía es que a lo largo de todo el articulado se usa el masculino (por ejemplo alumno) como inclusivo.

⁷⁷ Según Julia VARELA (1991): «Una reforma educativa para las nuevas clases medias», en *Archipiélago*, núm. 6: «Los profesores se verán abocados cada vez más a convertirse en animadores pedagógicos, tutores y orientadores, en estrecho contacto con los alumnos y las familias», o «La

ción a la necesidad del crecimiento intelectual del alumnado, cuanto a la adaptación a lo que ya son socialmente antes y mientras están en la escuela. Mala respuesta desde luego para quienes la única oportunidad que tienen de acercarse al conocimiento elaborado, a la coherencia formativa y para quienes el acceso a los niveles educativos superiores del sistema depende en exclusiva de la escolarización. A la postre estas concepciones fueron en parte el talón de Aquiles de la Reforma. Por una parte, las aulas en la ESO, en el ciclo de ampliación de la escolarización obligatoria (14-16), se llenaron de adolescentes y jóvenes para los que la educación no les daba respuestas ni educativas, ni sociales, ni individuales. Salvo excepciones, la comodidad en la escuela sólo se daba en aquel alumnado que menos la necesitaba, dada la continuidad social y cultural entre su impronta de clase y la de la escuela. De otra parte, el profesorado de enseñanza secundaria veía menoscabada su función tradicional de enseñar y evaluar, a la vez que tenían que enfrentarse a un amplio espectro de tareas de tutorización, de seguimiento y de guía del proceso de aprendizaje del alumno que fueron interpretadas como una devaluación de su labor profesional⁷⁸. Obviamente, ambos aspectos se relacionan con procesos sociales externos a la escuela que extienden la duración del estatuto de infancia hasta más allá de lo que antes se consideraba el inicio de la juventud, a la vez que la juventud le resta años a la madurez. De vuelta, la extensión de los años de escolaridad también contribuye a ello, junto a otros aspectos como el retraso en la edad de emancipación del hogar familiar que, aunque tiene anclajes objetivos, también es producto de una reorganización de las relaciones generacionales en las familias que aumenta sin cesar el tutelaje y la responsabilidad directa de los padres en el bienestar de los hijos.

LOGSE presenta como valores universales valores ligados fundamentalmente a nuevos grupos sociales» (p. 69). En un línea de análisis que también pone el énfasis en los procesos de individualización y psicologización de los procesos sociales en la escuela en otras reformas comprensivas, que sirvieron como modelo a la española, ver en la misma revista WALKERDINE, V.: «Enseñanza comprensiva y educación progresiva en Gran Bretaña».

⁷⁸ Existen multitud de manifestaciones de las reacciones negativas de este colectivo, que mayoritariamente nunca llegó a aceptar las nuevas funciones y exigencias que le asignaba la LOGSE. De hecho este descontento fue interpretado y utilizado como un activo fundamental para la reforma del último gobierno del Partido Popular, la Ley Orgánica de Calidad Educativa (LOCE) del año 2002, que debido al posterior triunfo electoral del PSOE quedó en suspenso su aplicación. (Sobre la LOCE, ver ZAMORA FORTUNY (2003): «La LOCE, ¿una cultura educativa adaptada a los nuevos tiempos? Algunas reflexiones desde la sociología», en *Tempora*, núm. 6, segunda época). Como ilustración del rechazo del profesorado de Bachillerato a la LOGSE, desde el primer momento, ver POLLÁN, T. (1991): «Aprender para nada», en *Archipiélago*, núm. 6, quien dice, por ejemplo, que «la tarea del batallón de pedagogos-psicólogos es totalmente extrínseca: motivar el aprendizaje de lo que no importa», o que «como tutor, el profesor es degradado a ángel de la guarda-comisario» (35).

