

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

RED DE EDUCACIÓN

TERCERA REUNIÓN: EDUCACIÓN SECUNDARIA

La transformación de la educación secundaria en España en la última década del siglo XX : un acercamiento crítico

DOCUMENTO DE TRABAJO

**Ramon Farré Roure
Secretari General
Departament d'Ensenyament
Generalitat de Catalunya**

Washington, D.C., 4 y 5 de abril de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política . Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

(Documento original en Español)

**La transformación de la educación secundaria
en España en la última década del siglo XX :
un acercamiento crítico**

**Ramon Farré Roure
Secretari General
Departament d'Ensenyament
Generalitat de Catalunya**

La transformación de la educación secundaria en España en la última década del siglo XX : un acercamiento crítico ^(*)

I. Antecedentes

En el curso 1990 se promulgó la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), que supuso una gran transformación estructural en el panorama educativo español.

Veinte años antes se había publicado la Ley General de Educación (LGE), que ha estructurado el sistema hasta bien entrada la década de los 90, debido al largo proceso de implantación de la LOGSE.

La LOGSE modifica sustancialmente el panorama educativo existente hasta su entrada en vigor:

- Se da cuerpo a la educación infantil configurándola como una etapa entre los 0 y los 6 años (0-6).
- La educación primaria se estructura en tres ciclos de dos años a partir de los 6 años y hasta los 12 (6-12).
- Se universaliza la educación secundaria y se hace obligatoria hasta los 16 años, con una etapa común (Educación Secundaria Obligatoria, ESO) entre los 12 y los 16 años.

En el anterior sistema (LGE), la educación básica y obligatoria (EGB) alcanzaba sólo hasta los 14 años. Se daba la paradoja que la edad mínima para poder acceder al mercado de trabajo era los 16 años.

- Desaparece la doble vía entre Bachillerato y Formación Profesional y las diferentes condiciones de acceso a estos estudios. Quienes no obtenían el Graduado Escolar al acabar la EGB no podía cursar estudios de Bachillerato y,

^(*) El documento que sigue ha sido pensado y escrito específicamente para el panel sobre "experiencias locales" de la tercera reunión de la Red de Educación y Capacitación de Recursos Humanos del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo que se desarrollarán en Washington los días 4 y 5 de abril de 2002. Reflejan únicamente la opinión del autor y no coincide necesariamente con el que pudiera ser el posicionamiento de la Institución en la que ejerce la Secretaria General sobre ninguno de los temas aquí planteados.

El autor agradece al BID y a quienes hacen posible el encuentro la invitación recibida, que le permite dar a conocer sus puntos de vista sobre elementos clave que deben ser considerados en las transformaciones educativas, a partir de la experiencia de gobierno en el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

de querer continuar la formación, debían optar por cursar Formación Profesional, que partía, por esa razón, entre otras, con una desventaja relativa en cuanto a imagen pública.

Desde la entrada en vigor de la LOGSE y desde el momento en que se completó la ESO para acceder al bachillerato y a la formación profesional se debe haber obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria.

Probablemente, lo que ha resultado ser la transformación más decisiva y núcleo de dificultades ha sido el alargamiento de la edad de escolarización obligatoria hasta los 16 años. Y ello por diversas razones:

- a) Hasta la LOGSE, los centros de secundaria eran de Bachillerato o de Formación Profesional y escolarizaban alumnos entre los 14 y los 18 años. La LOGSE establece que la educación secundaria empieza a los 12 años e implanta la ESO, lo que ha exigido decisiones sobre el tipo de centros de educación secundaria que debían constituirse.
- b) El modelo de centros elegido, los cambios curriculares, el establecimiento de ratios máximas alumno/grupo (25 en la educación primaria, 30 en la educación secundaria obligatoria), la creación de nuevos centros de educación secundaria y su ubicación en el territorio, buscando un mejor equilibrio territorial de la oferta, ha conllevado cambios sustanciales en el profesorado. Señalaremos sólo dos de ellos de carácter cuantitativo:
 - Maestros que impartían enseñanzas de educación general básica han pasado a impartir educación secundaria en un número significativo (12% de la plantilla de maestros).
 - El número de profesores que imparten educación secundaria ha aumentado en más de un 50% en diez años, disminuyendo ligeramente en la educación primaria.
- c) Ha incorporado a las aulas un grupo importante de ciudadanos entre los 14 y 16 años, por encima del 10% de la población de esas edades, que había permanecido ausente de ellas hasta el momento.
- d) Se optó por un modelo comprensivo en la educación secundaria obligatoria, que no ha sido entendido igual por todo el mundo ni aceptado de buen grado por todo el profesorado.

El modelo comprensivo y la incorporación a la escuela de capas de población entre 14 y 16 años, ausentes del sistema educativo, ha agudizado el debate de la "atención a la diversidad". En cierta forma no deja de ser un falso debate si consideramos que la diversidad ya estaba, afortunadamente, presente en nuestros centros. Con el debate de la diversidad el debate de la suficiencia de

los recursos ha surgido con fuerza y ha acompañado la corta vida de la LOGSE, incluso desde antes de su nacimiento.

En los aspectos de la financiación se incidirá más adelante.

En definitiva, la transformación producida en el sistema educativo español ha sido enorme en estos últimos diez años. A los solos efectos de apuntar la magnitud de la transformación, para poder luego apreciar mejor las dificultades que ha comportado y matizar las críticas que pueden y deben hacerse al proceso producido, se señalan algunos datos que la definen. Estos datos se refieren al territorio de Cataluña -nación autónoma dentro del Estado español- aunque pueden servir para ilustrar la transformación del conjunto del territorio del Estado español.

Número de Centros Docentes

	<i>Educación Primaria</i>	<i>Educación Secundaria</i>
1989	2.630	872
1999	2.115	1.121

Ratio Alumno / Unidad

	<i>Educación Primaria</i>	<i>Educación Secundaria</i>
1989	25,8	31,2
1999	20,3	25,9

Ratio Alumno / Profesor

	<i>Educación Primaria</i>	<i>Educación Secundaria</i>
1989	20,8	15,0
1999	13,6	11,1

Número de Profesores

	<i>Educación Infantil y Primaria</i>	<i>Educación Secundaria</i>
1989	42.558	24.655
1999	40.806	39.231

Tasas de Escolarización

	3 años	4 años	14 años	15 años
1989	27,3	100	96,3	87,0
1999	100	100	100	100

Alumnos por centro educativo

	<i>Educación Infantil y Primaria</i>	<i>Educación Secundaria</i>
1990	191	603
2000	164	380

II. La implantación del nuevo sistema educativo: una visión crítica.

La Educación en Cataluña y en el Estado español ha cambiado mucho y para bien en el último decenio. En lo que sigue se apreciará una visión crítica del proceso de transformación efectuada, especialmente en la educación secundaria obligatoria, pero debe dejarse bien explicitada la bondad del cambio, imprescindible y largamente deseado por los sectores más avanzados.

1. El entorno político

El impulso político es decisivo en la implantación de reformas educativas. Se requiere que éste sea convencido, firme, sostenido en el tiempo y que proporcione los recursos necesarios. Se requiere, en definitiva, un cierto grado de estabilidad.

La reforma de la educación secundaria en España no ha gozado de un grado suficiente de estabilidad durante el periodo de su implantación y generalización.

La LOGSE nació sin el apoyo del principal partido de la oposición en aquel momento (Partido Popular), hoy el partido gobernante. Ya en el año 1996, al perder el PSOE las elecciones, se percibían intenciones de cambio de la Ley.

Las dudas sobre el sistema implantado se manifestaron cuando no se había completado su implantación, que finaliza en el curso 2001-2002, justo en el momento que se presenta el documento de bases para una nueva Ley que modificará, probablemente de manera sustancial, el panorama en la educación española.

No se discute aquí si las grandes reformas educativas pueden ser modificadas durante su aplicación. Seguramente, es imprescindible hacerlo para ajustarlas

al devenir de las realidades educativas, sociales, económicas y políticas. Pero eso debe hacerse respetando el núcleo básico de la Ley y sin introducir "ruidos" innecesarios que la pongan en duda radical y continuamente. El sistema educativo es extraordinariamente sensible.

Es razonable, en consecuencia, postular que en el origen y desarrollo de las grandes leyes educativas:

- a) Es aconsejable obtener consensos básicos entre las fuerzas políticas mayoritarias en presencia.
- b) El consenso debe alcanzar la determinación del periodo temporal durante el cual los elementos básicos de la Ley no serán modificados y cómo se hará, llegado el caso, su modificación, cuando un serio proceso de evaluación se haya realizado.
- c) El consenso, aunque sea de mínimos, debe alcanzarse también con las fuerzas sociales.

Cabe preguntarse si el consenso ha de alcanzar el modelo educativo. Es ésta una cuestión de imposible solución, en la medida que un modelo educativo responde al modelo de sociedad que un grupo político en el poder quiere impulsar.

Dicho lo cual, no deben ahorrarse esfuerzos para consensuar el modelo educativo o al menos cómo será aplicado.

La LOGSE optó en la educación secundaria por un modelo educativo comprensivo, sin separar los alumnos por capacidades ni por centros docentes. Conviene señalar que "en la medida que la adopción de un modelo comprensivo es una opción política en el diseño y aplicación de un sistema educativo, el modelo está, y debe estar, siempre abierto al debate político e ideológico, a los cambios de la sociedad civil y a la manera como entiende la educación" ¹

Si los modelos educativos se implantan con excesiva rigidez, sin permitir aplicaciones distintas del modelo, en definitiva, se genera una fuerte ideologización del sistema que conduce a la disidencia de parte de los agentes educativos que no comparten sus presupuestos. La iniciativa contrareformadora del partido en el Gobierno de España en estos momentos se apoya, en parte, en el malestar que los disidentes han manifestado.

La conclusión puede ser que una vez elegido el modelo, si éste se aplica con flexibilidad permitiendo a quienes lo han de gestionar el tiempo suficiente para

¹ J. Piqué. Año 2001, *Una Ley de Educación ?*. (documento no publicado)

su aceptación -si los resultados acompañan-, la disidencia inevitable en todo cambio educativo tenderá a disminuir o a suavizarse, dotando de estabilidad al sistema y evitando impulsos contrareformistas prematuros.

2. El calendario de implantación

No es ésta una cuestión menor. Y lo es menos cuando el cambio de sistema afecta la educación secundaria en su estructura y contenidos. La disposición adicional primera de la LOGSE estableció que el calendario de aplicación se desarrollaría en diez años, desde el curso 1990-1991 al 1999-2000. Este plazo ya se amplió en dos años por Ley en el año 1997 y el año 2001 ha sido de nuevo ampliado. El Gobierno del Estado aprobó ya un primer calendario general por Real Decreto el año 1991, se modificó el año 1993, se volvió a modificar en 1994, y se ha vuelto a modificar recientemente aunque en puntos muy menores.

No era desacertado plantear un tiempo largo de implantación de un nuevo sistema educativo. Las grandes reformas no pueden hacerse de hoy para mañana y deben tomar su tiempo. Por el contrario, es desacertado modificar el calendario cada dos o tres años. La necesaria estabilidad, que se predicaba en el apartado anterior, es también imprescindible en el calendario, y más si afecta las etapas más sensibles y nucleares del sistema que se transforma como es la educación secundaria. Como ejemplo, baste señalar que en el primer calendario el cuarto curso de la Educación Secundaria Obligatoria se debía implantar el curso 1996-1997; en el calendario del año 1996 se determinó su implantación el año 1999.

No pueden darse normas o criterios de carácter general que determinen cómo se construye un buen calendario de aplicación. Los sistemas educativos, tradiciones formativas, contextos sociales y económicos, fuerzas políticas y sindicales en presencia son tan distintos en los diferentes territorios que sería necio pretenderlo. Ello no obsta para que, vista la experiencia española, se apunten algunos criterios muy generales, pensando esencialmente en la educación secundaria.

- a) El calendario es casi tan importante, por sus efectos, como el contenido de la Ley. Entendiendo el calendario como una parte sustancial del proceso de implantación. Dicho de otro modo: tan importante es cómo se aplica una transformación educativa como su contenido.
- b) El consenso básico en los contenidos de la Ley debe ampliarse al consenso en el proceso de implantación.
- c) Las principales ventajas de la Ley deben percibirse pronto en el proceso de implantación. Pronto no significa inmediatamente. La LOGSE establecía el alargamiento de la educación obligatoria hasta los 16 años. Pues bien,

hasta el curso 1999-2000 no se generalizó, en España, el cuarto curso de la ESO (casi 10 años después de la aprobación de la Ley).

- d) No es aconsejable que en una misma etapa educativa coexistan dos sistemas distintos por un largo tiempo. En España se ha podido cursar al mismo tiempo y durante años el Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) y la Formación Profesional de la LGE y la Educación Secundaria Obligatoria, el Bachillerato y los Ciclos Formativos de formación profesional específica de la LOGSE.

Las comparaciones que se establecen son complicadas de gestionar y los centros docentes se diferencian excesivamente, con las correspondientes tensiones.

La no coexistencia no ha de suponer que no puedan establecerse periodos de experimentación del nuevo sistema educativo. Se abordará más adelante esta cuestión.

- e) En territorios muy extensos y con distintos poderes políticos, los ritmos de aplicación de un sistema educativo pueden ser también distintos.

Esta afirmación no contradice la anterior. En un mismo territorio en que la interrelación entre centros y entre familias es fuerte, no se propugna la coexistencia de diferentes sistemas educativos, que sí puede establecerse en territorios distintos, política y socialmente bien definidos.

El calendario de aplicación de la reforma educativa ha sido distinto, y más estable, en Cataluña, con Parlamento y Gobierno propio, que en otros territorios del Estado español. La continuidad del mismo partido político en el poder durante el proceso de implantación ayuda a explicar la mayor estabilidad.

El Estado central, después de la obtención de consensos básicos sobre la Ley y su implantación, debe establecer el marco general en que la transformación debe ser completada, permitiendo iniciativas, territorialmente homogéneas, y calendarios distintos, en función de las distintas realidades territoriales. Las transformaciones educativas deben estar bien gestionadas en los ámbitos locales. El consenso general debe extenderse hasta alcanzar los ámbitos territoriales y administrativos locales en su aplicación.

- f) Al establecer el calendario -el proceso de implantación, por extensión-, deben contemplarse sus efectos en los siguientes puntos:
- Previsiones curriculares
 - Elaboración de materiales curriculares
 - Formación de profesores

- Recursos económicos
- Puesta en funcionamiento de centros
- Información a la sociedad, en general, y a la comunidad educativa en particular.

3. Los centros docentes

En el apartado I de este documento ya ha quedado planteada una cuestión que me parece básica: dónde debe cursarse la educación secundaria. Recordemos que la educación secundaria comprende: la Educación Secundaria Obligatoria, cuatro cursos entre los 12 y los 16 años, el Bachillerato, dos cursos académicos a los que se accede después de haber superado la ESO, la Formación Profesional Específica de Grado Medio, de uno o dos cursos, dependiendo del ciclo formativo en concreto, que se cursa al finalizar el Bachillerato, de acuerdo con lo que se establece en la LOGSE.

Además de la formación profesional de grado medio, la Ley contempla la de grado superior, de uno o dos años de duración según la especialidad que se curse, a la que se accede una vez superado el bachillerato.

Se aprecia que la formación profesional es (grado medio) y no es (grado superior) educación secundaria.

La educación secundaria obligatoria se estructura en dos ciclos de dos años de duración cada uno.

Recordemos que la EGB se terminaba a los 14 años, y que los centros, antes de la promulgación de la LOGSE, eran, en general, de la siguiente tipología:

- a) Centros de EGB. Acogían población entre los 4 y los 14 años.
- b) Centros de Bachillerato. Con alumnos que cursaban estudios de Bachillerato (3 años) y COU (un curso de Orientación Universitaria), entre los 14 y los 18 años.
- c) Centros de formación profesional, donde cursaban la formación profesional de primer grado (2 cursos) y la de segundo grado (3 cursos), alumnos de entre 14 y 19 años.

Pues bien, el problema de definir la tipología de centros se aprecia en toda su magnitud. Veamos cuáles fueron las cuestiones planteadas y las razones que decidieron el modelo adoptado, centrándonos en la educación secundaria.

Primera cuestión: la educación secundaria obligatoria se debe cursar en los antiguos centros de EGB o en los de Bachillerato y en los de Formación Profesional o sólo en los de Bachillerato ?

Segunda cuestión: deben crearse centros de Bachillerato exclusivamente ?

Tercera cuestión: deben crearse centros exclusivamente de Educación Secundaria Obligatoria ?

Cuarta cuestión: los centros de formación profesional deben continuar siendo centros únicamente de formación profesional ?

Las combinaciones posibles de centros son muchas más. Solamente se han planteado las preguntas más habituales.

Las cuestiones formuladas no pueden únicamente responderse atendiendo razones de origen educativo o analizando la estructura del sistema educativo y la deseable unidad (en cuanto al lugar donde debe impartirse) de las etapas bien definidas en la Ley.

Deben analizarse los siguientes puntos: la red de centros existente, su capacidad y ubicación en el territorio, las características sociodemográficas del territorio (población escolar y su evolución previsible en un horizonte temporal de 10 años, tamaño de los municipios, distancia entre los mismos, comunicaciones existentes y tiempos de desplazamiento), y las voluntades de las poblaciones a quienes se va a modificar su posición respecto a la escolarización.

No puede dejarse de reconocer que la definición de la tipología de centros es plenamente política y que en la decisión deben subyacer los objetivos políticos -en términos de política educativa, aunque no solamente- que pretenden alcanzarse con la reforma que se plantee. Finalmente, la previsión de recursos con los que se cuente para impulsar el cambio de sistema acaba siendo un elemento fundamental de la toma de decisión.

La primera conclusión es, pues, la siguiente: la heterogeneidad que existe en los diferentes territorios, si estos son extensos, impide tomar una decisión única o dar reglas o algoritmos que resuelvan el problema de manera clara (Argentina y España son ejemplos de territorios extensos).

Algunos principios pueden, sin embargo, establecerse:

a) La conveniencia de disponer de un modelo general al que tendencialmente deben irse ajustando los centros.

- b) Los modelos generales pueden ser distintos en territorios extensos.
- c) Los modelos generales deben ser homogéneos en territorios locales con la misma administración educativa.
- d) Las excepciones pueden y deben ser permitidas, singularmente en ámbitos rurales.
- e) En la definición de los modelos generales debe procurarse que las distintas etapas educativas se impartan completas en un mismo centro.
- f) En el periodo de transición, los modelos de centros pueden ser distintos a los que se definan como modelos generales.

Veamos cómo se resolvieron las preguntas antes planteadas en el territorio español, especialmente en Cataluña, y qué razones explican la decisión tomada. La importancia de lo que sigue no es tanto su estricto contenido como conocer qué se debatió.

En primer lugar analicemos si los centros de Educación General Básica podrán convertirse en centros de formación básica hasta los 16 años. Antes de entrar en ello recordemos que la LOGSE establecía que la educación infantil (entre 0 y 6 años) se articulaba en dos ciclos de tres años cada uno.

Los centros de EGB tenían a favor de convertirse en centros de formación básica su equilibrada distribución en el territorio, lo que permitía favorecer la rápida extensión de la educación secundaria obligatoria a todos los ciudadanos y de manera muy cercana a su lugar de residencia. Y si sólo acogieran población entre 6 y 16 años, es decir, si dejaran de impartir el parvulario (LGE) a los alumnos de 4 y 5 años, seguirían acogiendo 10 grupos de población: entre los 6 y los 16 años (LOGSE) -entre los 4 y los 14 años (LGE)-. En principio, la capacidad de los centros docentes sería suficiente.

Otros aspectos no aconsejaban tomar tal decisión. Se obligaba, por ejemplo, a crear centros docentes de educación infantil. Por otra parte, no se consideró prudente "expulsar" la educación infantil de los centros de educación primaria por la tradición de integrar el último ciclo con la educación primaria y se rechazó ampliar todos y cada uno de los centros de educación primaria, que eran más de 1.650 de titularidad pública a la entrada en vigor de la LOGSE. Más adelante se hacen algunas consideraciones sobre las diferencias entre las redes pública y privada.

Incluso dejando la educación infantil fuera de los antiguos centros de educación general básica para acoger la Educación Secundaria Obligatoria, todos los centros de EGB se deberían haber ampliado: la secundaria exige muchos más espacios docentes que la educación primaria.

Desde el punto de vista de la estructura de las etapas educativas, una decisión como la analizada hubiera conducido a no poder disponer de centros integrados de educación secundaria (ESO, Bachillerato y Formación Profesional de Grado Medio).

Desde el punto de vista del profesorado hubiese supuesto una extraordinaria movilidad de todos los claustros de profesores, al "perder" los centros de secundaria una buena parte de su población escolar, y hubiera conducido a tensiones en los nuevos claustros que se hubieran formado por superposición de los existentes en los centros de EGB y los que procederían de los antiguos centros de Bachillerato o Formación Profesional.

Además, el esfuerzo inversor hubiese sido insostenible en términos económicos y de tiempos de ejecución material.

Es obvio, por lo ya dicho y por lo que se añadirá seguidamente, que no debía optarse por crear centros de Bachillerato, exclusivamente. Se responde así a la segunda pregunta.

¿ Debían crearse centros específicos de educación secundaria obligatoria ?. Una parte de estos centros debían haber sido de nueva creación, allí donde no había anteriormente oferta de educación secundaria -que se quería universalizar-, y otra parte debían crearse por transformación de los antiguos centros de bachillerato o de formación profesional.

Si se debían crear nuevos centros, qué razón había para no facilitar que, allí donde el número de alumnos no lo hiciera inviable, no se impartiera al mismo tiempo enseñanzas de bachillerato en los nuevos centros, lo que indujo a decantarse por el modelo de centro integrado (12-18) con ESO y Bachillerato. Donde ya había centros existentes (de Bachillerato y de Formación Profesional) se deberían haber escogido unos cuantos para su transformación en centros de educación secundaria obligatoria. La selección de los centros hubiese supuesto un coste notable en términos de conflicto docente, lo que reafirmó la decisión de hacer centros integrados (12-18).

El esfuerzo inversor para la creación de estos nuevos centros de educación secundaria y, en algún caso, la ampliación de los existentes, ha sido notable, aunque menor del que hubiera supuesto otros modelos de centro alternativos.

Un comentario más completo merece la decisión de si deben crearse centros específicos de formación profesional.

Planteada la cuestión en abstracto sin tener en cuenta la red de centros existentes y la estructura y contenidos de la Formación Profesional tal y como la diseñó la Ley General de Educación (1970) la respuesta podría ser distinta a si se plantea con todos los condicionantes en presencia.

En la formación profesional (LGE) se impartían materias no ligadas a la profesionalización de los estudiantes. Profesores de educación secundaria, indistinguibles de los que impartían enseñanzas en centros de bachillerato, se ocupaban de materias comunes (lengua, idioma extranjero, matemáticas, física y química, ciencias naturales, ciencias sociales...) y en número sustancial, al menos la mitad de la plantilla de esos centros.

Además los centros de formación profesional podían estar ubicados en territorios donde no había centros de bachillerato. Reservar los antiguos centros de formación profesional para impartir únicamente formación profesional (de acuerdo con la LOGSE, en la nueva formación profesional no se imparten otros contenidos que los profesionalizadores) hubiese supuesto una considerable modificación de sus claustros de profesores, con el consiguiente conflicto, potencial al menos, y dejar algunas áreas territoriales sin centros de educación secundaria, de no construirse nuevos centros en sustitución de los anteriores.

Como consecuencia de las decisiones tomadas y de la voluntad de impartir en un mismo centro la totalidad de las etapas educativas diferenciadas en la Ley, hoy hay en Cataluña (refiriéndonos únicamente a los centros de titularidad pública):

- a) Centros de Educación Infantil (segundo ciclo) y Educación Primaria.
- b) Centros que imparten ESO y Bachillerato.
- c) Centros que imparten ESO, Bachillerato y formación profesional específica de grado medio y superior.

Estos dos modelos son lo más generalizados. Coexistiendo con ellos hay:

- d) Centros que imparten únicamente ESO, en áreas rurales.
- e) Centros que imparten únicamente Formación Profesional y, en muchos casos, bachillerato. Son centros cuya ubicación o instalaciones no facilitaban atender alumnos de entre 12 y 16 años. Acostumbran a ser grandes centros en entornos urbanos.

Lo cierto es que se aprecia en los centros de tipo b) una separación notable entre la ESO y el Bachillerato, por una parte, y la Formación Profesional por otra. Se configuran, "de facto" que no de "iure" dos claustros unidos en la figura del equipo directivo de los centros.

También se aprecia una orientación escolar diferenciada entre los centros de tipo b) y los de tipo c). Los de tipo b) tienen cierta tendencia a dirigir a sus

alumnos hacia el Bachillerato, si los consideran capaces, o, en caso contrario, a la formación profesional específica, reproduciendo comportamientos muy enraizados (aunque en fase de evidente superación) en la conciencia colectiva del profesorado de los antiguos institutos de bachillerato, que dicho sea de paso, gozan de un buen ganado prestigio por su tradición y contribución a la educación en amplias capas de población en España.

Cada vez más, se camina hacia la construcción de un sistema de formación profesional que integre todos los subsistemas formativos profesionales: la formación inicial, o reglada, y la continua y la ocupacional (dirigida a colectivos en paro). ¿No aconsejará esta situación disponer de centros completos, bien equipados y gestionados, específicamente dedicados a la formación profesional?, cabe preguntarse.

Probablemente, la respuesta vaya en la línea de especializar centros del tipo e) o del tipo c) para impartir formación profesional de alta calidad, en todos sus subsistemas.

La exposición que se ha hecho sobre las decisiones tomadas en el momento de decidir los modelos dominantes de centros docentes justifica, a la vez que ilumina, los principios que se han establecido al comienzo de este apartado y las consideraciones previas, a la vez que contribuye a poner de manifiesto su complejidad.

Los centros de titularidad privada optaron mayoritariamente por un modelo de centro integrado desde los tres hasta los dieciséis años que, en algunos casos, se completa con la enseñanza de Bachillerato y/o Formación Profesional. Muchos de estos centros ya tenían la condición de integrados y ya impartían educación primaria y secundaria. Aquellos que sólo impartían EGB, a menudo completada con el parvulario (4-5 años), se plantearon abarcar la totalidad de la etapa obligatoria, con las notables inversiones que se precisaban, con la finalidad de evitar la pérdida de alumnado pues se temía que los padres de los alumnos consideraran los 12 años como una edad excesivamente prematura para cambiar de centro docente. Las distintas opciones adoptadas en el sector público y en el privado han sido fuente de controversia en el pasado, lo que conduce a aconsejar que se pondere debidamente este punto en el momento de tomar decisiones en orden a fijar la tipología de centros docentes.

4. El profesorado

A lo largo de la exposición efectuada, han sido numerosas las referencias al profesorado, pieza clave donde las haya en todo proceso de transformación de un sistema educativo.

Plantear la situación del profesorado en relación con la transformación del sistema educativo requiere delimitar sectores diferentes dentro de ese gran conjunto que llamamos profesorado, aunque podemos mantener su unidad al analizar algunas cuestiones básicas.

Distinguiremos, así pues, entre profesores de EGB (maestros), profesores de formación profesional, y entre los cuales aquellos que se ocupan de materias comunes, antes señaladas, y aquellos que impartían enseñanzas estrictamente profesionalizadoras y, finalmente, profesores de bachillerato, siguiendo la terminología que mejor se acomoda a la situación existente antes de la entrada en vigor de la LOGSE.

Conviene no dejar de lado que dentro de esos tres grandes -de hecho cuatro- colectivos se podrían encontrar otros subgrupos, que a su vez podrían dividirse indefinidamente.

En junio de 1987 el entonces Ministro Maravall (PSOE) presentó las líneas fundamentales de lo que habría de ser la gran reforma de la LOGSE. Seguidamente, se abrieron innumerables mesas de debate y se pidió la participación de los profesores; el Estado y las Comunidades Autónomas con competencias educativas (Cataluña, País Vasco, Galicia...) hicieron grandes esfuerzos para trasladar a la sociedad las líneas maestras de lo que se iba configurando como nuevo sistema educativo. A pesar de tales esfuerzos, cuando la LOGSE entró en vigor y su aplicación empezaba a alcanzar a amplios sectores del profesorado todavía se oían voces convencidas de que no se había hecho la difusión debida y la formación precisa para enfocar el nuevo sistema y su aplicación en las aulas de los centros de secundaria. Tal percepción se entremezclaba con las opiniones contrarias al nuevo sistema de una parte del profesorado. No puede descartarse que los que apuntaban la falta de información y formación no estuvieran manifestando su rechazo de otro modo.

Quince años después (2002), muchos de los cambios introducidos por la LOGSE en los centros de educación secundaria son poco apreciados por algunos profesores. En un avance del estudio dirigido por Alvaro Marchesi, ex secretario de Estado con el Gobierno PSOE, que publicó el periódico El PAÍS el 16 de marzo, para el Instituto Idea, se puede apreciar cómo las propuestas dirigidas a refundar la Educación Secundaria Obligatoria obtienen gran predicamento entre los docentes, quienes se muestran partidarios de establecer itinerarios en la ESO, de introducir de nuevo los exámenes de septiembre, o de distinguir una doble titulación al terminarla que habilite para el acceso al bachillerato o a la formación profesional.

No se conoce el detalle del estudio y, por lo tanto, no puede valorarse su fiabilidad. Debe reconocerse, sin embargo, que los resultados no son distintos de los que muchos esperarían.

A título de hipótesis de trabajo, cuando menos, puede establecerse que en el colectivo de docentes la percepción sobre la ESO es diferente según sea su procedencia. Los maestros que optaron por pasar voluntariamente a prestar servicios en centros de secundaria y los profesores procedentes de los cuerpos docentes de formación profesional tienen una mejor percepción de la ESO que sus compañeros de los cuerpos docentes de Bachillerato.

Puede decirse razonablemente que todo el mundo habla de la fiesta según le va. Los que percibieron que la LOGSE les mejoraba su futuro aceptaron mejor la transformación del sistema que aquellos que la vieron como una pérdida por el hecho de que ya no serían considerados los profesores de la minoría mayoritaria (no más del 60% de cada promoción) de alumnos de 14 años que accedían al Bachillerato.

Considerar, sin embargo, que este diferente posicionamiento previo explica la totalidad del problema (la no aceptación de la LOGSE por grupos significativos de profesorado de secundaria) sería insensato. Conviene reconocer que la implantación de la ESO y el acceso a la educación secundaria de alumnos de 14 y más años que habían permanecido al margen del sistema supuso (y supone todavía) un notable esfuerzo para el profesorado, como también conviene recordar que todo cambio genera resistencias en los colectivos que ven modificada su situación.

También conviene reconocer que los docentes a quienes más les era cambiado el perfil de su puesto de trabajo no percibieron disponer del debido acompañamiento en el proceso de transición. La formación que recibieron -o al menos la que se puso a su disposición y que no era poca en términos cuantitativos- no contribuyó a resolver las dudas y temores que el cambio educativo suscitaba. Tampoco dispusieron de un libro de ruta claro al que, en tiempos de desolación, pudieran acudir y encontrar consuelo bajo la fórmula de cómo proceder para resolver tal o cual problema. Esta es, al menos, la percepción de muchos docentes.

Conviene, asimismo, reconocer que, a menudo, la desolación venía acompañada de muchas horas de trabajo. No era una desolación, en términos generales, procedente de la no implicación en la tarea docente, aunque los más implicados suelen ser los menos desolados.

El desencanto se ha producido, además, cuando mayores han sido los recursos destinados a la educación. Las r \dot{a} tios alumnos/aula y alumno/profesor existentes antes de la entrada en vigor de la LOGSE (1989) y las existentes 10 años después (1990) y que han seguido siendo mejoradas lo demuestran bien a las claras. Sin embargo, se sigue escuchando el lamento que faltan recursos (verdad universal en todos los campos), que la LOGSE no trajo consigo una financiación suficiente y que, en términos de gasto educativo en relación al PIB (estabilizado ligeramente por debajo del 5%), España sigue en los lugares de cola en Europa.

De todo ello procede extraer algunas conclusiones que pueden ser útiles en otros entornos o en otros tiempos, y que deben ser consideradas como provisionales hasta que trabajos de investigación educativa bien hechos no las validen.

- a) La formación inicial de los profesores debe ser completa y dirigida específicamente a dotarlos de instrumentos de análisis y de mecanismos para actuar como tales. Una formación universitaria general que permita acceder a la función docente, sin más exigencia y sin formación específica, no es satisfactoria y ayuda a explicar la dificultad de asumir cambios de sistemas educativos.

La búsqueda de fórmulas o recetas antes apuntada responde, probablemente, al hecho de que un grupo numeroso de profesores no dispone de la formación precisa sobre métodos pedagógicos o sobre la gestión de grupos con dificultades o sobre las formas de atención a las diferentes necesidades educativas de los alumnos.

- b) La planificación de las transformaciones educativas debe contemplar cómo se hace la información y la formación a los profesores y cómo se procura que éstos se transformen en motor de cambio.

La formación vinculada a los centros docentes hecha sobre el terreno, por profesionales expertos y que hayan aplicado anticipadamente (y con éxito) el sistema que se quiere implantar es imprescindible. Debe pasarse de la lógica de la formación que se recibe desde fuera a la lógica de la formación que se comparte y a la lógica de la formación que se recibe cuando se necesita a petición de quien la precisa (la lógica del acompañamiento en el proceso de cambio). Conviene, por tanto, apuntar algo sobre la experimentación previa de los cambios educativos, como se ha apuntado ya anteriormente y como se hará en el siguiente apartado.

- c) El profesorado debe sentirse acompañado también por la administración educativa a la que está vinculado. En el apartado anterior ya se ha apuntado la lógica del acompañamiento. Si el docente no percibe que sus cuitas son escuchadas y que son atendidas, en lo que se pueda, por los gestores de la educación, el divorcio entre los que dirigen y quienes aplican los cambios puede hacer éstos inviables.

La descentralización en unidades de gestión cercanas al territorio y la posibilidad de ritmos y formas de aplicación de las reformas según las circunstancias territoriales aparece de nuevo como un elemento definitivo en la gestión del cambio.

- d) El profesorado debe conocer bien qué ventajas se espera obtener del proceso de cambio que se impulsa desde los Gobiernos y debe saber que contará con los recursos precisos.

Probablemente baste con conocer que los recursos serán movilizados, pero es más seguro conocer su montante mínimo. No siempre los estados pueden, sin embargo, plantear escenarios de futuro con garantías de su cumplimiento -los ciclos económicos siguen existiendo, como bien saben los gestores educativos- lo cual no puede ser excusa para trasladar a la opinión pública -y a los profesores, principales agentes educativos- el compromiso firme del Estado en favor de la transformación educativa que se impulse. La búsqueda del consenso a que aludíamos más arriba sigue siendo imprescindible.

Entre las ventajas, las que se producirán en el ámbito del progreso general de los ciudadanos deben ser especialmente subrayadas. De lo contrario, los profesores pueden instalarse en la búsqueda de las ventajas personales, también legítimas, pero que deben someterse a las de carácter general, percibidas por el conjunto de los ciudadanos. Los profesores tienen tendencia a buscar el bien de sus alumnos, lo que no hace especialmente difícil el trabajo de señalar las ventajas sociales de las transformaciones educativas que se impulsen.

- e) Los profesores deben participar activamente en el diseño del sistema educativo y en la concreción de su implantación.

Debe buscarse evitar grandes planteamientos, acertados en sus objetivos, pero que puedan llegar a ser inaplicables por no tomar en consideración las condiciones materiales en las que su implantación va a desarrollarse. Los profesores conocen bien el terreno en que la transformación educativa se mueve.

Las transformaciones educativas deben también mirar hacia el profesorado por otras razones, además de por el hecho cierto que son o deben ser el verdadero motor de los cambios.

En el apartado I de este documento se ha podido apreciar cómo en Cataluña más de 13.000 profesores se han incorporado a sus aulas en un plazo de 10 años, por el sólo hecho del aumento de los puestos escolares. Si añadimos las bajas del sistema ya sea por abandono, jubilación o excedencia de los profesores podemos estimar en cerca de 20.000, de un total de 80.000 docentes, los que se han incorporado a la docencia en Cataluña durante ese plazo. No es preciso dar demasiadas vueltas al tema para apreciar la magnitud de la transformación efectuada en el sector docente y cómo correspondía haber previsto con anticipación:

- a) La magnitud del profesorado que el sistema necesitaba.

- b) La disponibilidad y formación del colectivo a incorporar.
- c) Los costes salariales que deberían ser asumidos.

No puede decirse que el esfuerzo que eso suponía en el conjunto del Estado hubiese sido bien ponderado antes de desarrollar e implantar un nuevo sistema educativo. En todo caso, debe insistirse que es imprescindible considerar este punto antes de impulsar un cambio educativo de gran magnitud.

Las transformaciones educativas suelen venir aparejadas con cambios en las materias a impartir en los centros docentes o en el distinto peso que cada una de ellas tiene en el conjunto del currículum. Distintas materias y distintos pesos relativos provocan cambios en el número y perfil de los profesores.

Estos cambios no pueden ser inmediatos, ni siquiera pueden ser rápidos. Introducir una materia determinada sólo puede hacerse si se dispone de profesorado suficiente y preparado para asumir la docencia. Si no se aprovecha y se forma debidamente profesorado ya existente, será preciso ampliar el número de efectivos, siempre que eso sea posible. Será posible cuando tales profesores existan o puedan ser formados y cuando el mercado de trabajo lo permita. En muchos países incorporar a la función docente ingenieros de software o de telecomunicaciones puede ser hoy un problema irresoluble o puede agravarse si la "nueva economía" vuelve a despegar con fuerza.

La relación del profesorado con las grandes reformas puede verse también desde otro lado. No sólo desde el punto de vista de las incorporaciones sino también del de los que ya estaban en el sistema. Si se desea suprimir una materia o reducir su peso relativo en el currículum, inmediatamente un grupo de docentes verán modificada su situación, con riesgo de pérdida de puestos de trabajo. Tal situación supone un freno a los cambios curriculares y conlleva un aumento de las resistencias en el proceso de transformación del sistema.

Se corre el riesgo de terminar diseñando el currículum en función de los profesores disponibles, lo que conduce a un círculo no precisamente virtuoso: el sistema sigue incorporando profesores de determinadas -las más tradicionales- materias que por el peso del cuerpo docente pueden terminar siendo imprescindibles.

El sistema educativo, de mantenerse la realimentación apuntada, puede terminar alejándose de dar respuesta a las necesidades que, en los nuevos ámbitos del saber, la sociedad le requiere.

Eso nos lleva a concluir lo siguiente:

- a) En materia de profesorado los cambios son lentos necesariamente, lo que obliga a hacer previsiones con gran anticipación al momento en que las transformaciones educativas deben iniciarse.
- b) La disponibilidad y la formación de profesores es previa a los cambios curriculares, al menos en lo que se refiere a su programación. No puede haber programa de transformación curricular sin, al menos, un programa previo de captación y formación de docentes.
- c) Los mejores docentes deben ser conservados en el sistema que ha de contemplar incentivos a la permanencia. Del mismo modo, es conveniente facilitar la salida de aquellos cuyo perfil no se ajusta a las nuevas necesidades.
- d) La función docente debe ser flexibilizada en una buena parte y facilitar trabajos a tiempo parcial, empleos con fecha de finalización, la incorporación de expertos externos y la compra de servicios de formación, todo ello con la debida prudencia.

5. La experimentación de los cambios

A lo largo de este documento se ha mencionado la conveniencia de experimentar previamente los cambios sustanciales que se quieren generalizar en todo un Estado.

No es desacertado propugnar tal política de experimentación previa siempre que se haga en unas muy determinadas condiciones, algunas de las cuales se explicitan seguidamente:

- a) Debe haber una definición clara de sus objetivos, tiempo de aplicación, forma de evaluación y concreción de resultados.
- b) Las condiciones en que se desarrolle deben ser, en lo posible, prácticamente iguales a las que serán habituales en el conjunto de las áreas territoriales y centros en las que la reforma del sistema deba aplicarse. Los recursos que se dediquen a los centros experimentales han de ser generalizables.
- c) Los profesores que las impulsen, apliquen y evalúen no pueden ser únicamente los más convencidos de la bondad de lo que se pretende experimentar. La combinación de grupos convencidos y de no convencidos es imprescindible.

- d) Si los cambios a introducir conllevan cambios en la organización de los centros, la experiencia debe permitirlos y facilitarlos.
- e) Las conclusiones deben ser hechas públicas y, si procede, deben suponer cambios, incluso radicales si fuera oportuno, en el modelo experimentado.

Una experimentación así planteada es costosa en tiempo y recursos y siempre queda la duda de si las condiciones en que se desarrolla son reproducibles. Como alternativa, al menos complementariamente, la administración educativa haría bien en conocer, catalogar y extender prácticas exitosas de centros docentes que vayan en la misma dirección de los cambios que quiera plantearse con carácter general. Un "mercado" de buenas prácticas docentes, grupales o de centro, preferentemente, debería ser constituido y las nuevas tecnologías pueden ayudar a ello.

La lógica de la experimentación, que debe mantenerse, choca de algún modo con un hecho incontrovertible: las bondades de un sistema educativo no se aprecian hasta el medio o largo plazo, y no hay posibilidad de esperar a tener evaluadas las experimentaciones a largo plazo.

6. Los recursos

Desde antes incluso a la aprobación por las Cortes Españolas de la LOGSE se alzaron voces criticando que su aprobación no fuera acompañada de un plan bien construido de financiación. En España se viene dedicando a educación en términos de gasto público un 4,9% desde el año 1995 al 1999, una décima menos que los años 1992 y 1994 y dos menos que el 1993. Quiere eso decir que la reforma educativa no ha venido acompañada de una mejora de este indicador de gasto público; si bien es cierto, que al mejorar el PIB del Estado se ha podido destinar a educación más recursos públicos; a la vez, se ha reducido el número de alumnos en el conjunto del sistema lo que ha comportado una mejora en términos de gasto por alumno y año.

Procede señalar que una parte del gasto educativo se ha derivado hacia las universidades y que la participación del gasto público en los niveles no universitarios respecto al PIB ha disminuido del 3,6% del año 1992 al 3,3% del año 1998.

El que el gasto público en educación no haya aumentado con respecto al PIB ha permitido todo tipo de discursos, según el punto de vista de quien los hace y según el partido que gobierne en la administración educativa competente.

La LOGSE es una buena ley que ha fallado en su aplicación porque los gobiernos conservadores no han invertido los recursos precisos, dicen unos,

mientras otros apuntan al hecho de que si el Estado impulsa una reforma debe aportar los recursos precisos para hacerla posible, de lo contrario se condena al fracaso su implantación.

No puede dejarse de comentar que a los dos años de la entrada en vigor de la Ley se produjo la crisis del año 1992 con una notable desaceleración económica que lastró las posibilidades de allegar recursos a la mejora del sistema.

En cualquier caso, la inversión en educación ha sido importante en los años de implantación del nuevo sistema educativo (LOGSE), pasándose, en Catalunya, de un gasto por alumno de 835,7 dólares/año el año 1990 a 2.220,9 dólares, el año 2001. Y nunca se han dedicado tantos recursos a rebajar las ratios alumno/grupo y alumno/profesor que, por los que respecta a Catalunya, se sitúan entre las más bajas de toda Europa. Con todo, el espectro de la insuficiencia de gasto educativo se ha posado sobre la totalidad del sistema educativo y ha tenido el efecto no deseado, probablemente, de hurtar el verdadero debate sobre la bondad o no del sistema implantado, lo que nos lleva a la conclusión de que también en este punto el consenso es básico y que toda reforma educativa debe ser acompañada de un compromiso firme, y comprobable, de los grupos políticos en favor de garantizar su viabilidad económica y la suficiencia presupuestaria.

La educación no es barata, pero la ignorancia es indudablemente más cara. La opción ha de ser favorecer el gasto educativo.

Tan importante como fijar niveles de gasto suficiente es determinar a qué partidas debe dirigirse. A la retribución del profesorado y a su formación debe dedicarse la parte del león del presupuesto.

Los recursos destinados a la transformación de un determinado sistema educativo deben empezarse a aplicar antes del inicio público del proceso transformacional para preparar y hacer posible su viabilidad y la consecución de sus objetivos.

Si la red de centros de educación secundaria, como ejemplo, debe ser ampliada de algún modo, no puede esperarse a iniciar el proceso de ampliación a que haya transcurrido un largo tiempo desde que la educación secundaria haya sido reformada. Si se quiere introducir con éxito una nueva materia en el curriculum, se deberá contar con los profesores que deberán impartirla.

No siempre es estrictamente necesario que la dotación de recursos anteceda la implantación de los cambios educativos. Lo que sí es imprescindible es que los estrictamente imprescindibles vayan por delante y que se conozca con qué ritmo y plazos se dispondrá de los restantes. La comunidad educativa puede entender que no todo puede hacerse al mismo tiempo pero debe conocer qué, cuándo y cómo se hará y tener confianza en los que dirigen el proceso.

7. La oportunidad de grandes leyes educativas

En estos momentos en España se está de nuevo en los inicios de un proceso que puede llevar a una transformación del sistema educativo, lo que no puede menos que conducir a plantear si es una decisión oportuna y conveniente e incluso si lo fue en su momento la promulgación de la LOGSE y si ésta ha resultado beneficiosa para la educación española.

Procede señalar que de la LOGSE conocemos su articulado y sus efectos mientras que de la denominada Ley de la Calidad no conocemos mas que un documento de bases, sin embargo, suficiente para hacer un primer análisis el objetivo del cual no es comparar una ley con otra, ni valorarlas, sino simplemente dar respuesta a si es oportuno e imprescindible que un Estado impulse grandes leyes educativas, y en qué condiciones y cómo debe hacerse.

La respuesta a tal cuestión no puede ser no. El Estado es competente para ello y puede tener la obligación y la responsabilidad de impulsar grandes leyes educativas. Pero la respuesta no puede ser sí, sin más. Dependerá de los objetivos que se pretendan alcanzar, en principio.

Veamos cuáles son los principales cambios, desde la subjetividad, que plantea el documento de bases para una Ley de Calidad:

- a) La ESO se estructura por cursos y asignaturas, con evaluación diferenciada, y con la posibilidad de crear grupos de refuerzo en primero y segundo cursos y el establecimiento de itinerarios diferenciados en tercer y cuarto cursos.
- b) Se permite que un alumno abandone voluntariamente la enseñanza básica a los 15 años para cursar un programa de preparación profesional.
- c) Se modifican las competencias del Consejo Escolar y del Director y se modifica su forma de nombramiento.
- d) Se introduce una prueba externa para obtener el título de Bachillerato.
- e) Se introduce un procedimiento de evaluación del conjunto del sistema educativo, con criterios básicos para todo el Estado.

El nuevo sistema puede estar vigente en el plazo de un año y afectar plenamente el inicio del curso 2004-2005.

El nuevo diseño no se acompaña de ningún diagnóstico completo y contrastado de las razones que llevan a considerar como insuficiente el actual. Tampoco se prevé que antes de su implantación se inicie un periodo de experimentación de los cambios que se propugnan. Asimismo, no se determinan con claridad los

objetivos que se pretende alcanzar ni los indicadores que podrán dar cuenta de cómo se desarrolla su implantación. Finalmente, no se ha pedido a las Comunidades Autónomas con plenas competencias educativas su parecer.

En definitiva, ninguno de los procedimientos previos que se describen en las páginas anteriores de este documento han sido seguidos, por el momento. Y no parece que vayan a ser utilizados.

Para un observador externo puede parecer innecesario impulsar una ley para poner en marcha las transformaciones que la Ley de Calidad sugiere. Bastaría con acciones de los respectivos Gobiernos con competencias que facilitarían obtener idénticos resultados. Si formalmente se requiere una Ley es debido a que leyes anteriores se han ocupado de estas cuestiones. Aquí tenemos ya una primera conclusión: lo que puede hacerse por instrucción de la Administración no requiere una Ley.

La Ley de Calidad no amplía la edad de la educación obligatoria, no establece la obligatoriedad del primer ciclo de la educación infantil (en España la educación es universal pero no obligatoria desde los tres años); tampoco modifica la estructura de la formación profesional, ni la educación infantil ni la de la educación primaria. ¿Hace falta emplear la forma de una Ley, con el grado de conflicto potencial y de perturbación del sistema que conlleva, para no introducir grandes cambios estructurales?. La verdad es que la tentación de decir que no hace falta es grande, por no decir insalvable.

La Ley de Calidad se impulsa justo cuando se termina la implantación de la LOGSE. ¿Podemos afirmar con seguridad que el vigente sistema es inadecuado y da malos frutos si no se ha producido una evaluación completa del mismo ni se ha permitido que un grupo numeroso de alumnos lo haya transitado en toda su extensión?. Cuando menos, cabe preguntarse si las disfunciones del sistema, no pueden resolverse de otro modo y ver los efectos que se producen antes de impulsar una ley general.

Insisto en que no se trata de oponerse a la promulgación de una ley sino de aportar elementos para el análisis de las iniciativas de transformación de los sistemas educativos en el contexto de este documento.

La Ley de Calidad no cita a los centros docentes siquiera, ni les atribuye ningún papel en la mejora de la calidad, cuando gran parte del esfuerzo y la clave del éxito en esta materia debe recaer en los centros escolares. Las leyes educativas que aporten soluciones (o pretendan aportarlas) a las dificultades del sistema educativo en lugar de medios y objetivos a los agentes educativos pueden, hoy, ser consideradas innecesarias por ineficaces. La mejora de la calidad de los sistemas educativos ha de basarse en la fijación de objetivos de calidad evaluables, después de establecer con rigor el punto de partida y el punto de llegada en términos medibles.

Las leyes educativas perturban los sistemas educativos. Tal perturbación no ha de ser entendida como negativa. Las transformaciones que la LOGSE ha introducido en el sistema son globalmente positivas en términos sociales y educativos. La esperanza que una correcta implantación de la nueva Ley introduzca mejoras en el sistema debe mantenerse. Con todo, la no definición explícita del proyecto sociopolítico que informa la nueva Ley la pone en cuestión. Todas las leyes educativas responden a un proyecto político que es legítimo en las sociedades democráticas. Lo que debe pedirse al poder público que las impulsa es que lo expliciten como elemento de ayuda a los agentes educativos.

De alguna forma se está ya dando respuesta a la pregunta que se hacía en los primeros párrafos de este apartado. Las leyes educativas son necesarias si modifican radicalmente las estructuras de los sistemas, si tienen grandes y evaluables objetivos de mejora social y abren amplios horizontes educativos, si amplían los derechos de los ciudadanos, y establecen deberes a los agentes educativos y sociales que deben ser fijados por ley. La LOGSE, promulgada 20 años después de la anterior gran ley educativa española, la Ley General de Educación (1970) respondía suficientemente a este perfil. No es seguro que la Ley de la Calidad, en función de lo que es ahora conocido, cumpla estos requerimientos, por el momento.

8. Algunas observaciones sobre la Educación Secundaria Obligatoria

A lo largo de este documento se ha hecho especial incidencia en la educación secundaria y se ha podido apreciar cómo ha sido y sigue siendo el eje sobre el que se mueve tanto la crítica a la LOGSE como a la futura Ley de Calidad, si llega a promulgarse, lo que es más que probable.

A pesar de que voluntariamente no se ha situado el núcleo de este documento en la educación secundaria obligatoria en su carácter comprensivo, conviene hacer alguna observación al respecto.

Ya se ha señalado que un compromiso excesivo de un sistema educativo con la comprensividad puede conducir al rechazo de una parte del profesorado y los agentes educativos de los supuestos ideológicos que la sostienen.

El modelo comprensivo contribuye, sin duda alguna, a la construcción de una sociedad más justa en la medida que no discrimina a los alumnos en función de sus capacidades durante la educación obligatoria. Puede aceptarse, sin embargo, que "no es la única manera equitativa como una sociedad democrática puede modular la educación obligatoria" .²

² J. Piqué (2001)

No obstante, entiendo que debería mantenerse hasta los dieciséis años una educación secundaria obligatoria y comprehensiva en la que la Administración educativa competente fijara los mínimos comunes, centrados en las competencias básicas, que todos los alumnos han de ser capaces de alcanzar, otorgando a los centros docentes y a sus equipos docentes amplias competencias para establecer una parte sustancial del currículum, para determinar formas y tiempos de escolarización para sus alumnos y con grandes competencias para la compra de servicios educativos.

Correspondería a las Administraciones educativas fijar los mínimos comunes a los que antes aludíamos, establecer el marco regulador de la actividad educativa, evaluar los centros docentes y el conjunto del sistema y proveer los recursos precisos para hacer posible la calidad en la educación.

9. Algunas conclusiones generales

- Los sistemas educativos son frágiles. Cualquier perturbación que se haga sobre el sistema tarda en ser asimilada y el sistema emplea un cierto tiempo en adoptar la situación de equilibrio imprescindible para hacer bien su trabajo.
- Los cambios que se quieren introducir, además de ambiciosos, deben ser prudentes y posibles y contar con un amplio apoyo político y social.
- Antes de impulsar grandes proyectos legislativos los poderes públicos deben preguntarse si los mismos objetivos pueden ser alcanzados de otro modo.
- Las leyes no deben definir necesariamente el mejor sistema posible, sino configurar las condiciones que permitan la calidad del sistema educativo y establecer un marco estable durante largos periodos temporales.
- Es aconsejable la experimentación previa de los aspectos fundamentales de una Ley.
- También es aconsejable buscar en el interior del sistema iniciativas de éxito que han producido la transformación y la mejora de la educación con el fin de impulsar su divulgación y adopción en otros territorios y por otros centros docentes.
- La flexibilidad, tanto de calendario como de condiciones en las que se aplica, en la implantación de una ley educativa, es garantía de durabilidad y de eficacia.

- Los cambios educativos deben hacerse cuando el sistema está maduro para el cambio, y no antes, y deben ser mantenidos con paciencia hasta que produzcan sus efectos.

10. Conclusiones específicas

1. El cambio de sistema educativo es una decisión estratégica, en el sentido siguiente:

- a) Requiere disponer de una buena información sobre la situación de la educación en el territorio.
- b) Afecta significativamente a la aplicación de la política socio-escolar y a la totalidad del sistema educativo.
- c) Requiere de un compromiso firme de asignación de recursos.
- d) Extiende sus efectos a corto, medio y largo plazo.
- e) Es difícilmente reversible.

2. El cambio de sistema educativo requiere concretar:

- a) Los objetivos a conseguir
- b) La posibilidad de alcanzar objetivos establecidos:
 - Grado de consenso social que puede obtenerse
 - Capacidad de formalizar y explicar la política a aplicar
 - Garantía de suficiencia de recursos
 - Capacidad de fijar la estrategia y dirigir el proceso
- c) Fijar un calendario realista y consensuado para conseguir los objetivos y para completar la transformación del sistema.

3. El calendario de implantación de un sistema educativo debe:

- a) Favorecer que las ventajas del nuevo sistema se perciban con prontitud.

- b) Impedir la coexistencia de dos sistemas distintos en la misma etapa educativa en territorios y centros próximos.
- c) Permitir ritmos de aplicación distintos en territorios distintos, política, social, educativa y económicamente dentro de un mismo Estado.
- d) Establecerse después de ponderar: el currículum, la disponibilidad de recursos, la formación y disponibilidad de profesores, y la red de centros.

4. Los cambios estructurales requieren que vayan acompañados de definición de la tipología de centros docentes, de acuerdo con los principios siguientes:

- a) Es aconsejable disponer de un modelo general de centro docente, de manera que se facilite que una misma etapa educativa se imparta en un mismo centro.
- b) Los modelos generales pueden ser distintos en territorios distintos de un mismo Estado y homogéneos en ámbitos territoriales homogéneos.
- c) Durante el periodo transitorio de implantación de un nuevo sistema pueden coexistir modelos de centros distintos, aunque se debe evitar un largo tiempo de coexistencia.
- d) En territorios rurales los modelos de centros deben poderse adaptar a las realidades territoriales y poblacionales.
- e) La elección de los modelos debe hacerse después de ponderar los costes en términos económicos y de tiempo de adecuación, y sus efectos en la movilidad del cuerpo docente y el grado de conflicto que puede suscitarse.

5. El profesorado es la pieza clave en la transformación del sistema educativo. Para el buen fin de los cambios educativos se aconseja vivamente:

- a) Prestar atención a la formación inicial del cuerpo docente, que debe incorporar formación sobre la didáctica de su materia, sobre la atención a la diversidad de los alumnos, sobre métodos pedagógicos, etc.
- b) La formación continua de los profesores en tiempos de cambio debe hacerse de manera vinculada a los centros docentes, concretando y resolviendo las dificultades concretas a las que van a enfrentarse.

- c) Los docentes han de sentirse acompañados y escuchados durante el cambio. La gestión descentralizada y cercana al profesorado de la estructura de ayuda al docente es conveniente.
- d) El profesorado debe conocer los objetivos del cambio que se quiere implantar, qué ventajas sociales, educativas y personales se derivarán del nuevo sistema y qué se espera de su aportación.
- e) El profesorado debe participar en el diseño del sistema educativo que se quiera implantar y en su efectiva aplicación.

6. En materia de profesorado, la Administración educativa competente debe, antes de implantar un nuevo sistema, ponderar los siguientes aspectos:

- a) La magnitud del profesorado que deberá incorporar al sistema.
- b) La disponibilidad y formación del colectivo a incorporar y la formación del ya disponible.
- c) Los costes que deberán ser asumidos. Cabe plantearse incrementos de retribución ligados a objetivos.
- d) El impacto sobre el profesorado como consecuencia de los cambios curriculares. Sin profesorado no hay currículum que impartir.
- e) La flexibilización de la docencia.

7. La experimentación previa de los aspectos sustanciales de la transformación educativa es aconsejable. La experimentación será provechosa si:

- a) Se han definido previamente los objetivos que se pretenden alcanzar, cómo se evaluarán y se trasladarán a la opinión pública interesada.
- b) Las condiciones en que se desarrolle se aproximan al máximo a las que se darán en la generalización.
- c) Los centros y profesores que la desarrollen no deben ser sólo los convencidos de la bondad del sistema.
- d) Además de la experimentación dirigida desde la Administración, es conveniente conocer otras experiencias que desarrollen los centros

dirigidas a conseguir los mismos objetivos que los propugnados en la experimentación formal.

8. Los recursos son imprescindibles en todo cambio educativo. Para garantizar su eficacia deben contemplarse los siguientes puntos:

- a) Parte de los recursos debe invertirse antes de iniciar el cambio educativo, preparando la infraestructura, los materiales y la formación de los profesores.
- b) La inversión más importante se ha de dirigir al profesorado, ampliando, si procede, su número y su retribución.
- c) Buscar el consenso entre las fuerzas políticas para garantizar la suficiencia y la continuidad en el esfuerzo en términos de gasto público.
- d) Trasladar a la comunidad educativa que se dispone de los recursos necesarios para acometer las transformaciones del sistema educativo que se preconicen.

9. En la educación secundaria es conveniente establecer una etapa diferenciada, con las siguientes características:

- a) Obligatoria para todos los ciudadanos.
- b) Con unos contenidos mínimos comunes, articulados por las competencias básicas que todos los alumnos han de conocer.
- c) El Estado tiene que fijar los contenidos mínimos y permitir desarrollos curriculares distintos en territorios distintos.
- d) Los centros docentes y los equipos educativos han de disponer de amplias competencias para completar una parte sustancial del currículum.
- e) Hay que implementar mecanismos de evaluación fiables del sistema y de sus partes. Los resultados tienen que poder ser conocidos por la comunidad educativa.