



SEMINARIO DE PRIMAVERA 2008

I

**Experiencias de reforma  
en sistemas educativos de éxito**

páginas 5-24

Andreas Schleicher  
*Director del programa  
PISA de la OCDE*

II

**Las grandes reformas  
escolares en España:  
logros y retos pendientes**

páginas 25-32

Manuel de Puelles  
*Catedrático de Política  
de la Educación de la UNED*

III Mesa redonda

**Mejores resultados:  
¿qué se debe hacer?**

páginas 33-62

Miguel Soler  
*Director general de Formación  
Profesional del Ministerio  
de Educación, Política Social  
y Deporte*

Ana Pastor  
*Secretaria ejecutiva de Política  
Social del Partido Popular*

Francesc Colomé  
*Secretario de Políticas Educativas  
del Departamento de Educación  
de la Generalitat de Catalunya*

Concepción Gómez Ocaña  
*Secretaria autonómica de Educación  
de la Generalitat Valenciana*

Con el mismo formato de anteriores ediciones, el IX Seminario de Primavera estuvo dedicado a *Resultados educativos y reformas en la enseñanza*, con el objetivo de debatir y conocer las mejoras que la educación española demanda y las posibles lecciones y experiencias del panorama internacional y de nuestra propia historia educativa.

Hubo dos ponencias, cuyos textos completos se incluyen en esta publicación. La del director del Programa PISA, Andreas Schleicher, que seleccionó entre recientes reformas educativas aquellas que habían logrado unos mejores resultados de sus estudiantes en las célebres pruebas de sus estudios. Añadió las principales características de esas medidas reformadoras.

Por su parte, Manuel de Puelles, catedrático de Política de la Educación de la UNED, ofreció un brillante análisis de las grandes reformas que se habían realizado en nuestro sistema educativo desde la Ley Moyano de 1858.

La segunda parte del Seminario la ocupó una mesa redonda que llevó el análisis a la actual situación educativa. Destacados representantes de tres administraciones educativas –la central, del Ministerio de Educación; y dos autonómicas de importante peso en el *mapa educativo*, Cataluña y Valencia; junto a la responsable de un área más amplia, Política Social del Partido Popular– debatieron temas de la actualidad educativa y de aspectos de fondo de los desafíos de nuestro sistema educativo.

De todo ello, esta publicación, que deseamos llegue a tantos directivos y docentes interesados, da cumplida cuenta.

EMILIANO MARTÍNEZ RODRÍGUEZ  
*Presidente del Grupo Santillana*

# Experiencias de reforma en sistemas educativos de éxito

Andreas Schleicher

*Director del programa PISA de la OCDE*

## Experiencias de reforma en sistemas educativos de éxito

Siempre he considerado los seminarios de primavera como una excelente oportunidad para pensar un poco más allá de los aspectos cotidianos de la educación. Mi ponencia trata precisamente de la perspectiva a largo plazo de las reformas que se han llevado a cabo en algunos sistemas educativos de éxito.

Quisiera comenzar por destacar las presiones a las que se ven sometidos los esfuerzos de reforma en algunos países. Asistimos a una expansión muy dinámica de los sistemas educativos en todo el mundo. En el pasado bastaba con experimentar alguna mejora. Actualmente, sin embargo, ser mejor en el propio país no es suficiente. El tema clave es el progreso relativo de unos países comparado con el de otros. Los mejores sistemas educativos se han convertido en el baremo con el que medimos nuestro éxito, y estos progresos recientes han influido en el desarrollo de las reformas.

A modo de introducción, es preciso resaltar los cambios que han experimentado los sistemas educativos. En los años sesenta, Estados Unidos ocupaba el primer lugar y España estaba situada cerca del final de la escala en cuanto a la proporción de personas que había adquirido cualificaciones básicas. Hasta la década de los sesenta se mantuvieron grandes diferencias y disparidades entre ambos países en este y otros aspectos. No obstante, durante los años setenta se produjeron cambios en los que algunos países avanzaron más rápidamente

que otros, tomando la delantera durante la década de los ochenta. España es uno de los países que, desde una posición muy baja en la década de los sesenta, ha avanzado hasta una buena posición en los años ochenta. En los noventa se produjo también un cierto progreso, pero a un ritmo muy desigual. Entonces el que había sido el país modelo, Estados Unidos, descendió al lugar número trece, según los estándares de la OCDE, no porque no hubiese cambiado, sino porque otros países habían cambiado más rápidamente (Figura 1).

Así, por ejemplo, Corea, hace dos generaciones, estaba a la par con Afganistán a nivel de desarrollo económico. Hoy ningún otro país del mundo industrializado da tantos profesionales cualificados por año al mercado laboral especializado. Los esfuerzos de reformas educativas actuales están sometidos a grandes presiones, porque cada país va avanzando a un ritmo distinto con respecto al resto y algunos lo hacen a gran velocidad. Lo mismo sucede con las tasas de titulación universitaria en unos países y otros.

En cuanto a la proporción de personas que completan estudios universitarios, el panorama mundial en 2005 mostraba que en algunos países más de la mitad de la población tenía una titulación universitaria. Diez años antes, Estados Unidos constituía un gran ejemplo, era el primer país del mundo en la proporción de titulaciones universitarias. Sin embargo, en los últimos diez años no ha cambiado demasiado

### PORCENTAJES APROXIMADOS DE PERSONAS CON CUALIFICACIONES DE BACHILLERATO O EQUIVALENTES EN EL GRUPO DE EDADES DE 55-64, 45-55, 45-34 y 25-34

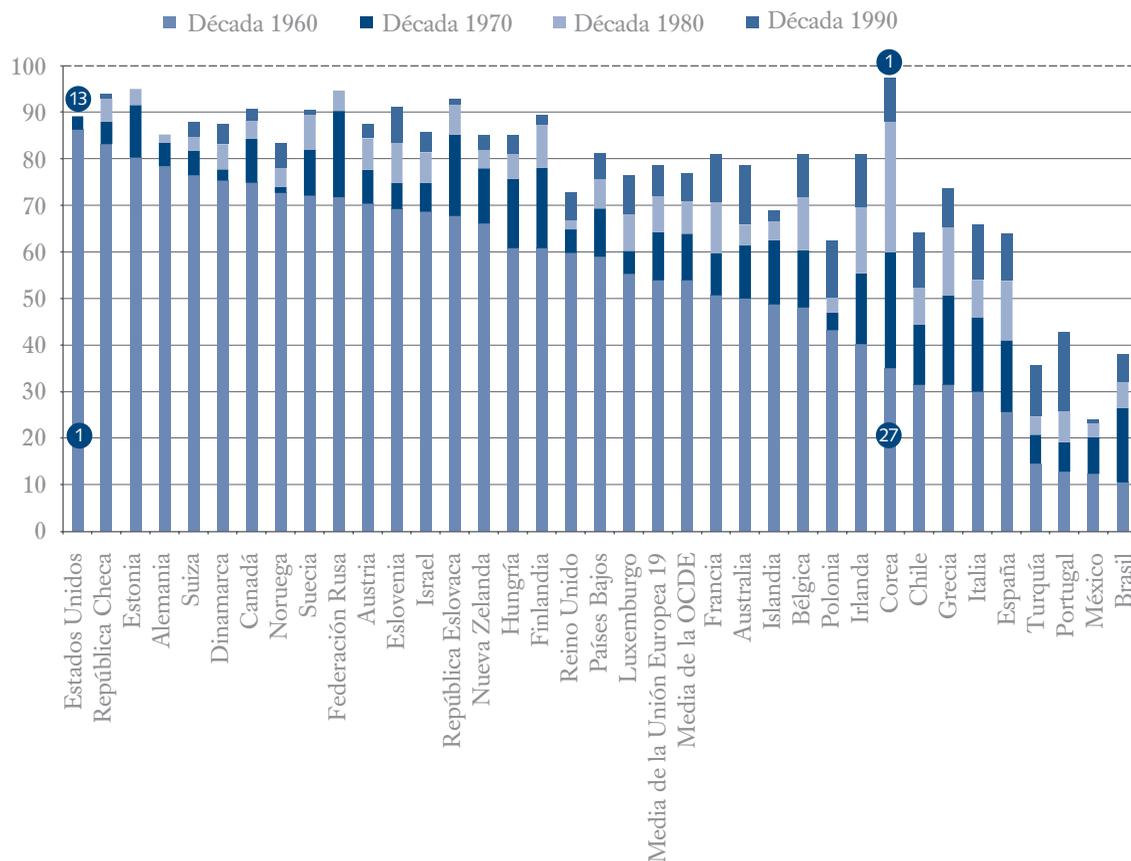


FIGURA 1. Finalización del colegio. Un mundo en cambio en el cómputo global de resultados.

y, por lo tanto, se ha quedado atrás con respecto a muchos otros países y al promedio de la OCDE (Figura 2).

Algunos piensan que, si hay más personas con mejores cualificaciones, se va a producir una gran inflación en el mercado laboral: todos los individuos que acceden a este mercado tendrán titulación universitaria

y trabajarán por un salario mínimo, porque ya no valdrá de mucho esta diferencia. En el caso de España esto es parcialmente cierto, porque se ha producido algún deterioro en el valor de la cualificación, pero en muchos de los países de la OCDE, por el contrario, se registra una expansión de las altas cualificaciones a nivel universitario y estas siguen teniendo valor en el mercado.

### PORCENTAJE APROXIMADO DE PERSONAS CON CUALIFICACIONES CINE 5/6 NACIDAS EN LOS GRUPOS DE EDAD INDICADOS

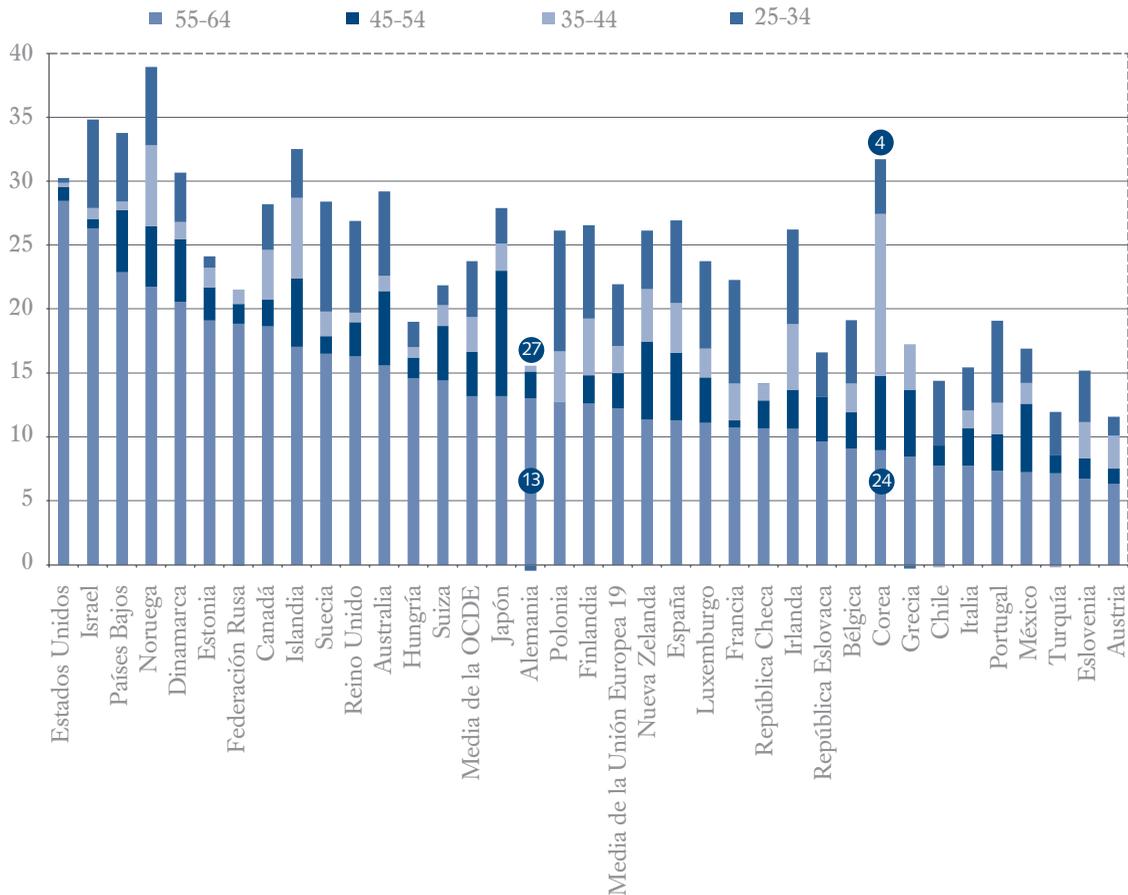


FIGURA 2. Aumento de las cualificaciones de nivel universitario en el año 2005.

En cuanto a la diferencia entre los sexos, si comparamos la generación que ahora tiene entre 55 y 64 años y la generación más joven, en la primera había una mayoría de hombres que obtenían la titulación universitaria en la mayor parte de los países. En España, en la antigua generación, ¿quiénes tenían una titulación universitaria? Principalmente

los hombres. Hoy en España, como en el resto del mundo, en la nueva generación las mujeres encabezan los altos niveles educativos. Así, pues, en el transcurso de un par de generaciones el mundo ha cambiado muchísimo en cuanto a la expansión de la educación, y las mujeres han sido uno de los motores de la demanda masiva de

cualificaciones universitarias. Este es el contexto en el que se produce la reforma educativa.

Me gustaría entrar ahora en el núcleo de esta reforma, un tema difícil de abordar. Cuando se crearon las primeras escuelas en la época medieval, era muy fácil la escolarización, porque básicamente estaba regida por la Iglesia. Los grandes académicos dictaban sus ideas a los más jóvenes y en eso consistía la educación, que de alguna manera era un proceso natural. Luego llegó la era de la industrialización, una era impulsada por la disciplina. Se había entrado en un mundo en el que repentinamente las máquinas dictaban las formas de trabajar. La pregunta era cómo mejorar a estos potenciales operarios para que tuviesen idea de los conceptos del tiempo y del espacio, de modo que fuesen compatibles con los nuevos paradigmas de la era industrial.

En esta época, en Europa, los gobiernos asumieron el control de la educación, y el criterio por el que se guiaban era establecer un marco disciplinario. Cuando se empezaron a crear las escuelas en Europa, la institución social más efectiva en términos de disciplina era el sector militar. La escuela seguía muchos de los parámetros militares: los chicos entraban a una misma edad, se les educaba en grupos pequeños, y estos paradigmas tienen aún mucha relevancia en los sistemas educativos. A veces no hemos logrado superar este tipo de aprendizaje e instrucción estandarizada para todos.

En el siglo XX empezaron a hacerse más complejos los procesos, la educación también comenzó a progresar gracias a la utilización de los ordenadores. Pero los principios de la educación no siempre variaban. Incluso con la tecnología cambiante, la educación permanecía igual, se aplicaba un mismo patrón para todos. El modelo imperante era que alguien se inventaba un currículo de asignaturas y cientos de miles de profesores tenían que aplicarlo. Este es el modelo de aprendizaje de las sociedades industrializadas que sigue predominando en muchos de los países más ricos del mundo.

Actualmente, la sociedad es distinta, pero los parámetros del sistema no han cambiado demasiado. Cuando hable de las reformas más recientes, veremos que últimamente hemos tratado de considerar las cosas desde otro punto de vista y que la visión moderna es que no podemos enseñar a las personas lo que deben hacer. No se trata de que nuestros jóvenes acumulen muchos conocimientos concretos, lo que se busca es que extrapolen lo que aprenden, que apliquen el aprendizaje que obtienen a otras situaciones en las que no se han encontrado antes.

En las pruebas de PISA no se pretende evaluar lo que los jóvenes han aprendido anteriormente, lo que se quiere medir es si pueden traducir ese aprendizaje y aplicarlo en ambientes completamente distintos. Hay quienes objetan: «Este sistema de evaluación es injusto, porque se examina a los chicos sobre cosas que nunca han estudiado antes, que nunca se les ha enseñado en el colegio». En cierto sentido, tienen razón,

es un procedimiento un tanto injusto, pero la vida también lo es. Cada día hemos de enfrentarnos a nuevas situaciones y problemas sobre los que no se nos ha enseñado nada en el colegio. La clave del éxito es poder utilizar lo que hemos aprendido y aplicarlo de manera creativa, no solo reproducir el conocimiento, sino crear conocimiento nuevo. Esa debe ser la educación del siglo XXI, no solamente tener acceso al conocimiento para medirlo e integrarlo, sino también crear nuevos tipos de conocimiento para las situaciones de la vida. Esto es lo que se nos exige cada día y lo que caracteriza la tercera etapa de la reforma que mencionaré.

Desafortunadamente no tengo datos de España, así que utilizaré los datos de Estados Unidos. Quiero mostrar cómo la demanda de destrezas cognitivas y manuales ha cambiado en estas últimas décadas. Si observamos el trabajo manual rutinario en las décadas de los sesenta y setenta, se habían construido muchas fábricas y se necesitaban operarios para cubrir los puestos de trabajo en esas fábricas. A partir de la década de los ochenta, estos empleos en los países industrializados se han hecho cada vez más automatizados y digitalizados, o se contrata en otros países a terceros que puedan hacer lo mismo a un menor precio. Se produce entonces una disminución en la demanda de trabajo manual rutinario (Figura 3).

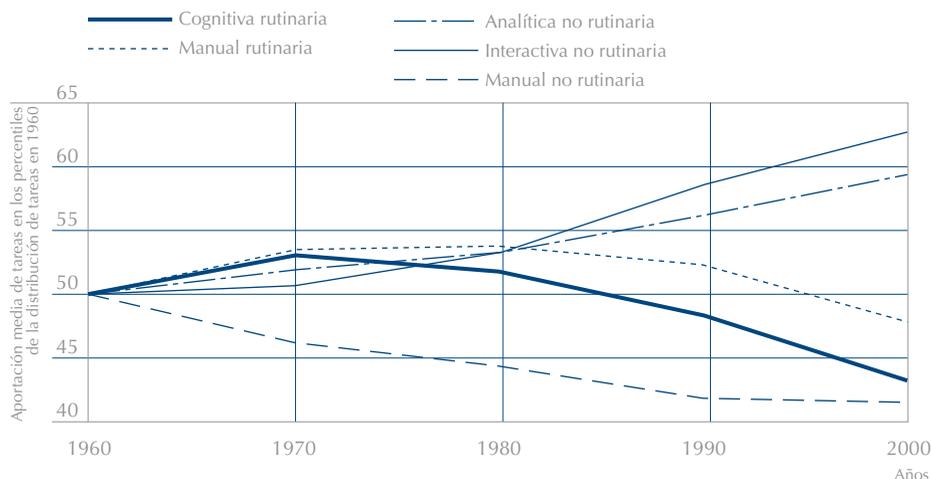
El trabajo manual no rutinario también ha sufrido un descenso. Se necesitan cada vez menos personas que trabajen con las manos en trabajos no rutinarios. Este hecho

ha quedado claramente establecido. Pero yo detecto aquí algo más. Tomemos como referencia el nivel de alfabetización de los siglos XIX y XX, y las destrezas cognitivas rutinarias que se valoraban entonces. Se trata del tipo de destrezas que tienen que ver con los procesos cognitivos rutinarios, que son fáciles de enseñar y fáciles de examinar en el colegio. Se trata del modelo tradicional de educación de la era industrializada: enseñar fragmentos de conocimiento que los estudiantes puedan reproducir. Ese es precisamente el campo que ha sufrido la mayor reducción en su demanda.

Cuando reflexionamos sobre la reforma educativa, lo verdaderamente importante, más que absorber una mayor cantidad de alumnos dentro del sistema, es entender cuáles son los cambios en las competencias que demanda ese sistema. La gran disminución de la demanda durante la última década no se ha producido en los trabajos que requieren destrezas manuales, sino en los que llamamos trabajos de clase media, es decir, los que requieren del uso de la mente, del cerebro, pero de una manera que puede digitalizarse, automatizarse. Las actividades cognitivas rutinarias se han hecho cada vez menos necesarias.

La educación del siglo XXI debe atender a las destrezas analíticas no rutinarias, enseñar a crear nuevo conocimiento, pensamiento científico, capacidad para resolver problemas, para generar nuevos aprendizajes y sintetizar los ya existentes, para utilizar el cerebro de una manera que no sea sustituible por un ordenador. La demanda de este tipo de

## EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA DE HABILIDADES EN EL MERCADO LABORAL: TENDENCIAS EN LA PROPORCIÓN DE TAREAS RUTINARIAS Y NO RUTINARIAS EN ESTADOS UNIDOS DESDE 1960



Fuente: Autor *et al.*, 2003; Levy y Murnane, 2006.

Nota: Los datos están agregados a 1.120 células de industria-sexo-educación por año y a cada célula se le asigna un valor que se corresponde con su clasificación en la distribución de tareas (calculada a partir de 1.120 células de tareas para 1960). Los valores señalados muestran la media ponderada con respecto al empleo de cada percentil asignado en el año indicado.

**FIGURA 3.** Cómo está cambiando la demanda de competencias en Estados Unidos desde 1960.

destrezas ha experimentado un gran aumento. Las hemos denominado destrezas interactivas no rutinarias, y su valor es cada vez mayor, al menos en nuestros mercados y en nuestros sistemas. En esta última década de reformas, y en el trabajo que se ha hecho para medir esas destrezas, podemos observar cambios drásticos en cuáles se consideran importantes. Es preciso también entender cómo se ha adaptado el sistema educativo a estas situaciones cambiantes, sobre todo en términos de demanda.

La pregunta que nos planteamos ahora es ¿cómo se mide el éxito de la educación, cuáles son los criterios de éxito? En este sentido me gustaría resaltar algunos resultados del proceso PISA, simplemente para recordar una de las alternativas que siempre se adoptan en evaluaciones de esta naturaleza, donde se mide la calidad promedio del sistema educativo. Cualquiera que haya abierto un periódico, habrá advertido ese esfuerzo por alinear los sistemas educativos. El Informe PISA se basa

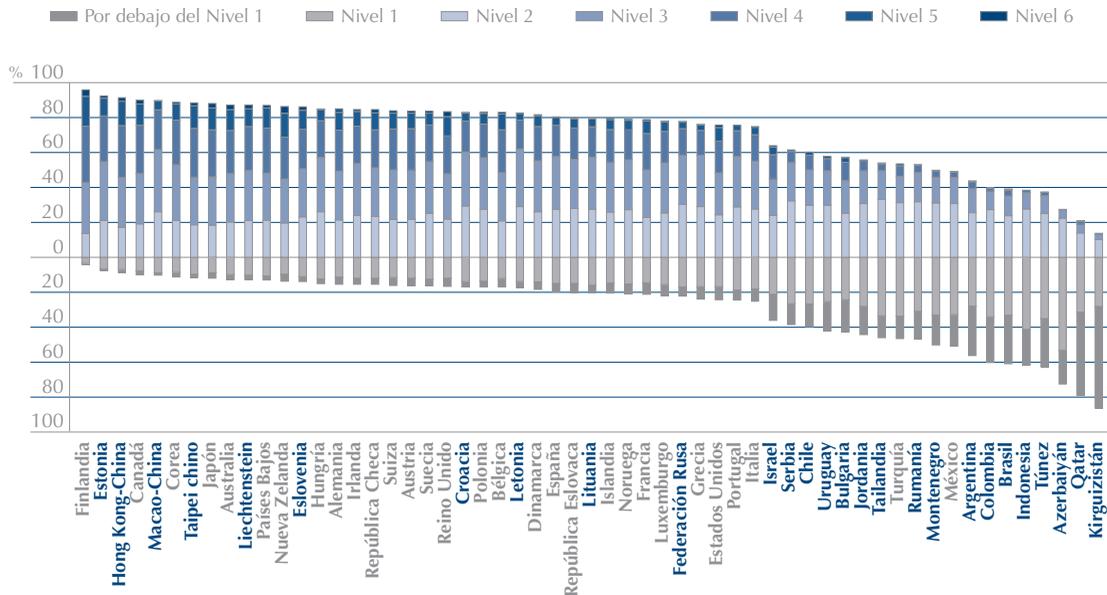
en evaluaciones a chicos de 15 años para ver cuál es el resultado promedio (Figura 4).

Examinemos las características de países como Finlandia, Canadá, Estados Unidos y Japón. Algunos son modelos de éxito y vamos a analizar cuál es la fuerza que los impulsa. Hay un grupo de países que tienen alumnos con altos niveles de destreza. Por ejemplo, un país como Nueva Zelanda tiene una proporción de alumnos con graves dificultades en áreas de ciencia, pero también muchos alumnos que a

los 15 años utilizan conocimiento científico muy avanzado, que pueden distinguir sus propias creencias de las pruebas científicas y utilizar estas de manera constructiva.

En un país como Finlandia el éxito consiste en que no fracase ningún alumno. Para conseguir unos altos niveles de rendimiento hay que prestar atención a todos los alumnos en el aula y a todos los centros del país. No es la cifra media lo que hace que Finlandia sea tan especial, sino la capacidad del sistema de

### PORCENTAJE DE ALUMNOS EN CADA NIVEL DE APTITUD DE LA ESCALA DE CIENCIAS



Los países están clasificados en orden descendente según el porcentaje de jóvenes de 15 años en los Niveles 2, 3, 4, 5 y 6. Fuente: Base de datos OCDE PISA 2006, Tabla 2.1a.

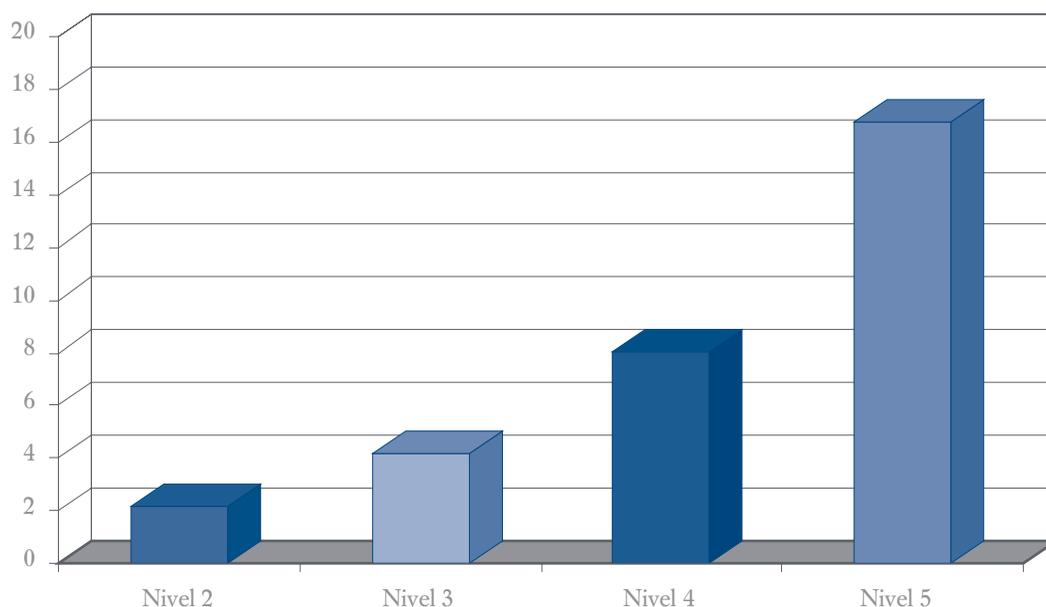
**FIGURA 4.** Porcentaje de alumnos en cada nivel de aptitud en la escala de ciencias (Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana, página 55).

producir un éxito predecible. Cada centro reproduce solo un 4 % de las variaciones entre centros.

También Japón y Canadá son países que destacan. Cuando la OCDE hace una valoración de la lectura en algunos alumnos, ¿cómo sabemos que esta destreza es verdaderamente importante para el éxito de las personas? Hablo de lectura y no de ciencia, puesto que la lectura es la destreza básica más representativa a la hora de medir el éxito.

En Canadá se tomaron como muestra 30.000 estudiantes de 15 años de edad, no solo para hacerles los test de nivel de lectura, sino también para verificar qué ocurría cuando

hacían la transición de la escuela al trabajo. ¿Qué les pasaba a los jóvenes canadienses cuando tenían 19 años? Si hubieran alcanzado el nivel 2 en el test de lectura del año 2000 cuando tenían 15 años, al cumplir los 19 tendrían el doble de posibilidades de pasar a la educación superior. Básicamente, poder superar el nivel 1 de habilidades de lectura era un paso muy importante para poder acceder a la educación superior. Y esto después de tomar en consideración el contexto social, el lugar de residencia, los ingresos y la educación familiar, entre otros factores. Estos resultados revelan el verdadero valor que tiene la competencia lectora a la hora de medir el éxito en el futuro (Figura 5).



**FIGURA 5.** Mejora de perspectivas del alumnado de 19 años, posterior a la Educación Secundaria, con relación a la competencia lectora a la edad de 15 años (Canadá).

Los jóvenes de 15 años que han llegado al nivel 3 del test de PISA, al cumplir los 19 años tienen cuatro veces más posibilidades de haber pasado a la educación superior. Los que alcanzan el nivel 4 duplican esas posibilidades y los del nivel 5 tienen hasta dieciséis veces más posibilidades de acceder a profesiones especializadas.

Conseguir que los alumnos superen esos niveles básicos de competencia lectora posiblemente sea el campo más importante de cualquier reforma. Pero, además de la distribución de los resultados, que es un criterio fundamental para el éxito, hay otro que tiene que ver con la equidad. En algunos países, el éxito de los sistemas de educación está vinculado con la moderación del impacto social. El trasfondo socioeconómico produce una gran diferencia en el éxito de los alumnos, lo cual significa que en los sistemas de educación no se aprovecha el potencial de las personas en su totalidad.

Si los padres no dedican mucho esfuerzo a la educación de sus hijos, si no tienen bastante dinero o no han recibido ellos mismos una buena educación, evidentemente sus hijos no evolucionarán favorablemente. Pero si este efecto es diferente entre países, entonces se trata de un gran estímulo para la reforma, puesto que sugiere que es posible conseguir la equidad en cuanto se modera el impacto social.

Destaco el sistema educativo de determinados países para ver cuál es la base de su éxito. Finlandia, Japón y Canadá no solamente obtienen buenos

resultados por término medio, sino que también están moderando las disparidades socioeconómicas. Son países que han logrado movilizar el potencial que tienen. El modelo educativo de Alemania, en cambio, también funciona bastante bien por término medio, pero a expensas de grandes disparidades. Francia y Estados Unidos no arrojan tan buenos resultados y todavía siguen teniendo fuertes disparidades. En el caso de España podemos decir que los resultados de equidad están en un terreno intermedio. Italia es un país que obtiene resultados bastante uniformes, tiene equidad, pero a expensas de la mediocridad. Vamos a utilizar este aspecto como el último criterio para medir las reformas y para apreciar la calidad y la distribución de resultados.

Analicemos el éxito de Polonia, un país que ha mejorado mucho en sus resultados. Siempre hablamos de Corea, Finlandia y otros países que están muy por delante del resto. Ahora quiero señalar los resultados de un país cuyo sistema educativo no funcionaba tan bien en el pasado y que ha experimentado mejoras enormes. En Polonia, toda la población de 15 años de edad, en un periodo de seis años, avanzó 28 puntos en la escala PISA de lectura. Esto equivale más o menos a tres cuartas partes de un curso escolar. ¿Qué se hizo en Polonia para conseguir este éxito tan notable en su sistema educativo?

Se hicieron varias cosas. Por un lado, parte de la reforma afectó al profesorado. El objetivo era lograr que los profesores trabajaran de manera más constructiva con los

alumnos de menor rendimiento. Era evidente para todos los implicados que la calidad del sistema educativo no podía sobrepasar la calidad del profesorado. En consecuencia, muchos de los esfuerzos se dirigieron a crear mejores sistemas de apoyo a los profesores, de manera que fuesen más responsables en su trabajo. Parte de la reforma fue estructural. Tradicionalmente, Polonia tenía un sistema de educación muy estratificado. A los niños de peor rendimiento se les enviaba a centros de alumnos menos eficientes. En este punto el cambio fue muy importante. Los sistemas más integrales tenían centros mucho más flexibles, y esto trajo como consecuencia un declive fortísimo en la variación de resultados observada entre centros.

Así, el primer resultado de la reforma fue una menor variación en el rendimiento escolar. Pero ¿cómo saber realmente si había mejorado el nivel de rendimiento? La mejora en los resultados se debe a que Polonia tuvo mucho éxito al reducir la proporción de alumnos que rendían mal. Antes de la reforma, tres cuartas partes de esos alumnos acababan en centros de formación profesional de bajo nivel. Era muy fácil para los profesores resolver sus problemas pasándoselos a otros. Si un centro tenía alumnos con mal rendimiento, los enviaba a otro centro y problema resuelto.

Después de la reforma, estos centros ya no existían, de manera que los profesores tenían que abordar esos problemas dentro de sus propios centros. Los sistemas de apoyo al profesorado estaban diseñados de un modo muy inteligente para ayudar a afrontar

la variabilidad en el rendimiento escolar. Los datos de PISA son también un reflejo del rendimiento nacional. La reforma fue atacada con vehemencia: se objetaba que se trabajaba mucho con los alumnos de menos rendimiento, pero ¿qué pasaba entonces con los alumnos que sí rendían favorablemente? Muchos padres alegaron que sus hijos padecerían las consecuencias de una atención desigual.

Sin embargo, si se analizan los datos de 2006, eso no ocurrió. Por el contrario, los resultados mejoraron aún más y aumentó la proporción de alumnos con un buen rendimiento. Solemos decir que la reforma tarda 10, 15 o 20 años en conseguir resultados. No obstante, un país como Polonia, pobre en relación con los demás países europeos, consiguió esos resultados en seis años. No sabemos bien cuáles son los mecanismos que vinculan los resultados a las reformas aplicadas, pero podemos comprobar que es posible conseguir que avance el sistema educativo de forma considerable. Uno no sabe si lo que hace va a traducirse en un mejor nivel de rendimiento, pero en este caso podemos constatar que todo cuanto se hizo en Polonia en los años 1999, 2000 y 2001 se tradujo en importantes mejoras en el rendimiento.

Pasemos a Finlandia, un país cuyo sistema educativo presenta un nivel de alta calidad y se caracteriza por la capacidad de sus responsables de pensar de manera estratégica, de planificar a nivel local. Una de las cualidades más sorprendentes del sistema educativo finés es que no solamente deja

la planificación en manos del Ministerio de Educación, sino que tiene la capacidad de implicar a todos los profesores y a todos los centros en el desarrollo estratégico del sistema de educación. Este es un fenómeno reciente, pues en los años setenta Finlandia tenía el mismo modelo educativo común a la mayor parte de los países europeos. El sistema actual se ha creado haciendo que cada centro asumiera una responsabilidad y debatiera sobre qué significaban los estándares nacionales en el contexto local. La idea de subsidiaridad es muy importante en el contexto finlandés.

Los estándares educativos de Finlandia no son prescriptivos, no se dice a los profesores qué es lo que tienen que enseñar. Pero está muy claro lo que significa un buen rendimiento y lo entienden del mismo modo los padres, los alumnos y los profesores. En Finlandia se presta mucha atención a la justicia social, a la igualdad, pero también hay mucha competitividad, especialmente cuando llega el momento de captar profesores. Los centros educativos finlandeses contratan como profesores a los mejores universitarios recién titulados. No ofrecen salarios demasiado altos, pero sí un entorno de trabajo atractivo para captar a los mejores que quieran desarrollar el sistema. Porque a los profesores finlandeses no se les exige implantar el sistema que han inventado otros, sino definir los sistemas de educación y los planes de estudios. Para ello gozan de mucha confianza y de gran autonomía, a la vez que existe una fuerte vigencia de lo que podemos denominar rendición de cuentas lateral.

Mientras que en Inglaterra, por ejemplo, predomina la rendición de cuentas vertical: alguien hace un examen y después alguien lo juzga, en Finlandia existe un sólido sistema de rendición de cuentas lateral. En la educación integral no se resuelven los problemas de diversidad con estratificación, se resuelven haciendo que todos los alumnos puedan rendir cuentas claramente junto con los profesores. El hecho de que en Finlandia los profesores tengan que trabajar juntos para crear el plan de estudios ha sido crucial en los últimos cinco o seis años, porque han sido incluidos en el proceso de desarrollo curricular, tienen que colaborar, pues no hay nadie que haga ese trabajo por ellos. En Finlandia siempre han tenido mucha fuerza las comunidades locales, pero también ha habido cada vez más colaboración entre centros. Y el profesor no es la última persona en esta cadena, sino que es un profesional que define todos los temas referidos a la educación, una persona que tiene mucha responsabilidad. Claro que existen los test individuales, pero no son los motores del proceso.

En un plan de estudios fijo es muy difícil introducir la cooperación entre profesores y centros. Para mejorar esta cooperación e incorporarla al sistema educativo finlandés, para mejorar los estándares en la formación del profesorado, hubo que entablar una lucha muy dura y realizar grandes esfuerzos. Así, por ejemplo, en Finlandia todos los profesores tienen una titulación de máster, la docencia es una profesión muy selectiva,

nueve de cada diez solicitantes no logran ganar la plaza, se lleva a cabo mucha evaluación y valoración, pero de una manera positiva, y se desarrolla mucho trabajo en equipo.

Lo que siempre me ha impresionado de Finlandia es que los legisladores no dicen que la situación es muy buena y no hay que mejorar, sino que constantemente dedican muchos esfuerzos para superarse.

Ahora bien, ¿cuáles son las amenazas de cara al futuro para el éxito actual del sistema educativo? Ya he señalado que para el sistema finlandés es muy importante reclutar a los mejores profesores, pero el mercado laboral se está haciendo cada vez más competitivo y atraer a profesores cualificados es cada vez más difícil, puesto que la demanda de mano de obra altamente cualificada está aumentando muy rápidamente. La pregunta que cabe plantearse es cómo puede permanecer un profesional competitivo, no solamente desde el punto de vista del salario, sino desde el punto de vista de otros empleos, y cómo se puede mantener la flexibilidad del sistema educativo a la vez que se garantiza que este sistema no solo funcione bien en el presente, sino también siga teniendo éxito en el futuro.

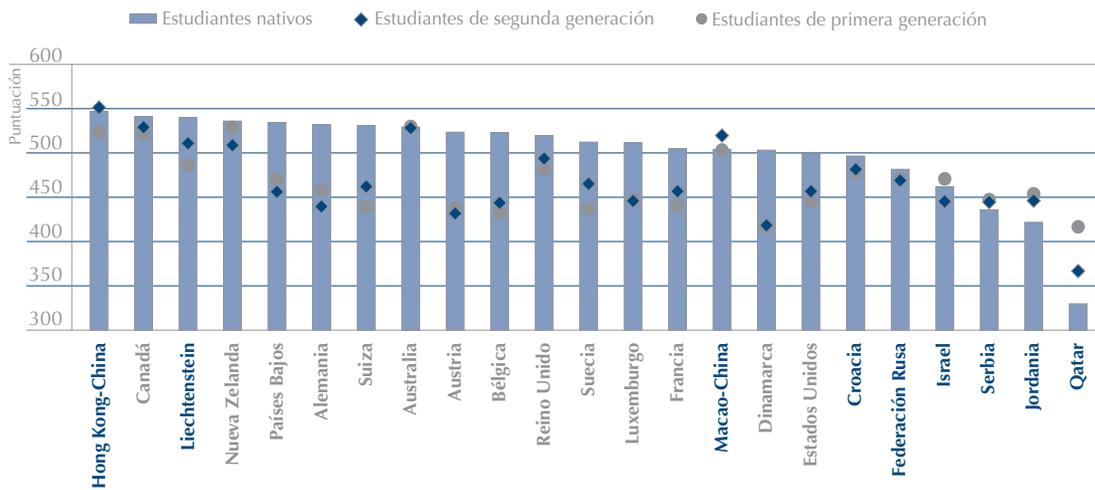
El caso de Canadá es más difícil de analizar, puesto que hay en este país once sistemas de educación. A diferencia de otros países, no hay en Canadá un único sistema que sirva de motor, sino que cada una de las provincias obtiene un rendimiento bastante bueno. Después de la publicación de los

resultados de PISA se llevaron a cabo grandes esfuerzos por cambiar la dirección y también por producir fusiones para mejorar la colaboración. Los legisladores observaron que, por término medio, la situación de la educación era bastante buena, pero que todavía había una enorme variabilidad en el rendimiento de los centros. Y se preguntaron ¿cómo se puede abordar este tipo de variabilidad para reforzar el trabajo y la colaboración con los padres?

Sabido es que los padres y el contexto socioeconómico de la familia desempeñan un papel muy importante en la educación de los hijos. Canadá tiene una importante población inmigrante y el reto consiste en atraer a los padres que la conforman. La inmigración en este país es muy selectiva, solamente se acepta a los mejores, a la gente que tiene dinero o cualificaciones. Pero no existe ninguna certeza que pueda garantizar el éxito de los hijos. En muchos países europeos, los hijos de los inmigrantes, aunque reciban una buena educación, no rinden bien (Figura 6). La política de inmigración no es, por lo tanto, una garantía para conseguir el éxito en la integración. Sin embargo, Canadá consigue la integración mediante la participación de los padres tanto en actividades sociales como en procesos de instrucción.

Otros aspectos que merecen destacarse en el sistema educativo de Canadá son la eliminación de cursos hasta el noveno año para conseguir una mayor flexibilidad; un mejor control del gasto en educación; y la utilización de indicadores para evaluar las diferencias de rendimiento entre provincias.

## RENDIMIENTO DE LOS ALUMNOS EN LA ESCALA DE CIENCIAS POR SU ESTATUS INMIGRANTE



Nota: Esta figura solo incluye a países al menos con un 3 % de alumnos de primera y segunda generación. Los países están clasificados en orden descendente según el rendimiento de los alumnos nativos.  
Fuente: Base de datos OCDE PISA 2006, Tabla 4.2a.

**FIGURA 6.** Rendimiento de los alumnos en la escala de ciencias por su estatus inmigrante (*Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana*, página 185)

Vamos a examinar el caso de Alemania. Con la introducción de estándares nacionales se han logrado avances en los resultados de PISA. En el pasado había un plan de estudios muy prescrito, se decía a los alumnos lo que debían hacer, pero no estaba muy claro cuáles tenían que ser los resultados del aprendizaje de los alumnos. Muchos adujeron que se trataba de un sistema de educación federal. Pero la presión pública para que se crease un conjunto único de directrices nacionales era tan fuerte que finalmente no quedó más remedio que convocar una reunión de los distintos estados del país para

definir las normas de educación. Cuando se conocieron los primeros resultados de PISA en 2001, se realizaron esfuerzos concretos, de modo que en 2003 y 2005 se aplicaron las nuevas directrices. Algunos indicadores revelan que actualmente no se establece de manera tan rígida que los alumnos deben hacer lo que dicen los profesores.

Se ha reforzado también la educación temprana. En el pasado, la educación infantil se percibía más bien como cuidados fuera del hogar, ocuparse de los niños cuando las madres trabajaban. Actualmente la misión

de la educación se ha extendido a esta etapa temprana. Durante este cambio algunos se sentían muy escépticos, y tal vez este escepticismo haya desaparecido actualmente, porque existe una clara tendencia a integrar cada vez antes a los niños en el proceso educativo. Así se ha establecido claramente que, si los niños no logran las competencias lingüísticas a una edad temprana, sus probabilidades de tener éxito en la educación serán menores.

Quiero destacar dos áreas en las que el Informe PISA ha introducido un cambio de paradigma:

- La participación escolar desde una edad muy temprana, un cambio drástico que en algunos países ha mejorado incluso el derecho de acceso al sistema educativo.
- La ampliación del horario escolar, medida que en algunos países fue muy controvertida, porque se objetaba que mandar a los chicos todo el día al centro quitaba tiempo a los padres. Actualmente ya existe un acuerdo y se entiende que esa ampliación mejora las posibilidades del alumno, en cuanto que los planes de estudio no podían cumplirse en medio día de clases, con lo que muchos alumnos se encontraban en desventaja y se producía una pérdida de sus talentos.

Los alemanes han introducido también un sistema nacional de información y de medición independiente, que ha sido una de las respuestas para conocerse a sí mismos y

para tratar de entender la salud del sistema educativo: cuáles son sus puntos fuertes y débiles dentro de un marco que se define fuera del centro. Esto ha sido relevante en Alemania porque el 50 % de la variación en el rendimiento de los estudiantes se producía entre distintos centros. En Finlandia apenas un 4 % de las variaciones están relacionadas con el centro, el éxito es sistémico, mientras que en Alemania hay escuelas o centros deficientes, y al introducir un sistema de responsabilidades nacional e independiente se pretendía reducir esas disparidades.

Es pronto para evaluar este fortalecimiento de la investigación empírica, pero lo importante es resaltar que las reformas en Alemania no se basan en grandes ideas, sino en ideas que ya habían sido aplicadas, tal vez no de manera perfecta, y que al menos han generado mucha movilización. Tal vez por primera vez existe un consenso nacional de que estos aspectos son importantes y hay una menor politización que en el pasado, grave impedimento que afectaba considerablemente a las perspectivas de éxito.

En el caso de Inglaterra, cuando se publicaron los resultados de PISA, se destinó una mayor inversión a la educación estatal y se insistió mucho en la educación de los niños en sus primeros años. En el año 2000, cuando se llevó a cabo la primera prueba de PISA, casi no existía en Inglaterra la escolarización temprana, la participación de niños en Educación Infantil estaba por debajo del 30 %, mientras que ahora hay más de un 80 % de niños escolarizados en esta etapa.

Por otra parte, en Inglaterra el sistema de responsabilidades y de jerarquías es muy vertical. Hay quienes se han dado cuenta de que solo la responsabilidad en el desempeño escolar no es suficiente. Se puede ampliar o reducir el número de alumnos en un aula, pero esto no cambia demasiado los resultados. Entonces se aplican las innovaciones que se han demostrado útiles en los centros que han tenido éxito, para tratar de emular sus resultados. También se está prestando apoyo a los centros dándoles un plazo razonable para una evolución, con un proceso de evaluación riguroso, en el que se visita cada centro y, si el centro no cumple con los objetivos nacionales, se establece un patrón para mejorar el rendimiento, basado en sanciones e incluso en cierre de centros, todo ello sustentado en mediciones objetivas.

Selecciono estos países no solo porque tengan buenos resultados en las pruebas de PISA, sino porque también representan distintos modelos, ideas y conceptos de reforma. En Holanda, el gobierno ha llegado a la conclusión de que la reforma debe ser dirigida por el Estado. Actualmente, la mayoría de los centros son privados y tienen la responsabilidad de desarrollar el sistema educativo. Si un grupo de padres, por ejemplo, treinta por poner un número concreto, se reúnen para abrir un centro, pueden hacerlo si cumplen con las normas y directrices mínimas para operar. Este sistema suscita un gran interés, no se trata solo de las escuelas o de la Iglesia, sino de muchas iniciativas privadas que han prosperado con sus propios recursos financieros y sus propias políticas de personal.

En Holanda se hace también mucho hincapié en atraer, desarrollar y retener al buen profesorado, así como en estrechar la relación entre la financiación y el rendimiento. Se mantiene la tendencia a financiar a los centros que obtienen mejores resultados, pero puede que aquellos que tienen mejores resultados caigan en la tentación de atraer solo a los mejores estudiantes. No solo se financia el buen rendimiento, sino que se apoyan los retos a los que tienen que enfrentarse los estudiantes. Así, los centros que acogen a estudiantes inmigrantes gozan de un plus de financiación.

En un sistema como el holandés, la autoevaluación es fundamental, porque tiene muchos centros privados y un grado mínimo de control gubernamental. Esto se ha resuelto con una sólida cultura de inspección, con la capacidad de realizar evaluaciones constructivas, ya que a veces la inspección de centros tiene una connotación muy negativa. En Holanda, sin embargo, y tal vez en Bélgica, que sería otro ejemplo, esta cultura de inspección escolar es constructiva y necesaria.

Si nos fijamos en el ejemplo de Suecia, comprobaremos que es probablemente el país que más ha descentralizado su sistema educativo dentro de los países de la OCDE. Algunos afirman incluso que lo ha descentralizado demasiado. En el pasado, el rendimiento en Suecia era muy homogéneo, mientras que ahora van surgiendo disparidades. Uno de los cambios que se han

puesto de manifiesto entre los años 2000 y 2006 es que ha habido un aumento de las diferencias entre distintos centros. Para medir el rendimiento de un centro se utiliza un sistema de calificaciones estándar, de manera que los criterios de éxito son objetivos, es decir, un profesor no es bueno si tiene algunos alumnos buenos, tiene que cumplir con algunos criterios de desempeño.

También se ha incrementado en Suecia la libertad de los centros para interpretar y contextualizar de manera individual el plan de estudios nacional. No se trata de cambiarlo, sino de adaptarlo a las condiciones del centro en la aplicación. El aspecto más controvertido ha sido cómo se mide esto al distribuir los recursos, pues cada vez más centros y autoridades locales tienen la capacidad de aceptar o de utilizar los recursos como mejor lo consideren. En la distribución de los recursos, los centros pueden decidir, por ejemplo, cuánto pagan al profesorado. Supongamos que hay un centro que necesita urgentemente un profesor de matemáticas, pero no tiene presupuesto para pagarlo, puede entonces decidir que se adjudicará más dinero a las partidas del profesorado. O el caso inverso, si hay una gran oferta de profesores, el centro puede entonces decidir que se gastará ese presupuesto en la compra de ordenadores o libros.

En el pasado nadie pensó que esto podría suceder en un país como Suecia, que tenía un sistema muy estandarizado y muy rígido. Pero este sistema de compensación financiera en los centros ha sido diseñado en

colaboración con los sindicatos, que finalmente entendieron que hacía falta una mayor flexibilidad para mejorar el estatus del profesorado. Una parte muy importante de la reforma en Suecia ha sido la cooperación entre el gobierno y los sindicatos para aprovechar mejor esta circunstancia en favor de la profesión docente.

Japón destaca por la coherencia de sus políticas educativas y su desarrollo a largo plazo. Parece contradictorio, un desarrollo estratégico a largo plazo en el marco de una coherencia de políticas. Pero los profesores en el aula saben que lo que se diga hoy tendrá validez en un plazo de cinco a diez años. Dentro de cinco años no van a experimentar una contradicción con lo que enseñan ahora. Si se asume la reforma, se traduce en la práctica en el aula, y así los datos sobre los profesores en el Informe PISA muestran que confían en la reforma, es decir, se comprometen en su aplicación y participan en el desarrollo de los planes de estudio. Los profesores en los distintos centros trabajan en la concepción de los planes de estudio. El resultado es un alto rendimiento del sistema educativo en general, impulsado por la participación del profesorado en el diseño de esos planes.

Otro aspecto digno de ser destacado es el sentido de la responsabilidad de los centros educativos japoneses: hay centros que pueden tener 2.000 alumnos y su director conoce el nombre de cada uno de ellos, asimismo los profesores conocen los puntos fuertes y débiles de cada estudiante. Profesores

y alumnos tienen fe en el sistema, que no se basa en la repetición, como sucede en España. No hay que pedir a los alumnos que repitan las cosas una y otra vez, sino que aprendan a resolver situaciones.

En Japón existe un debate nacional sobre la reforma educativa, debate que me parece muy constructivo. Probablemente el mayor reto del sistema educativo es estimular y mejorar la motivación del estudiante para que siga aprendiendo.

Otra medida que se ha aplicado en Japón es la introducción de una evaluación nacional, no tanto del objetivo de la reforma como de su aplicación. La evaluación trata de determinar si se han logrado los objetivos propuestos. Al final cada grupo de trabajo produce su propio DVD.

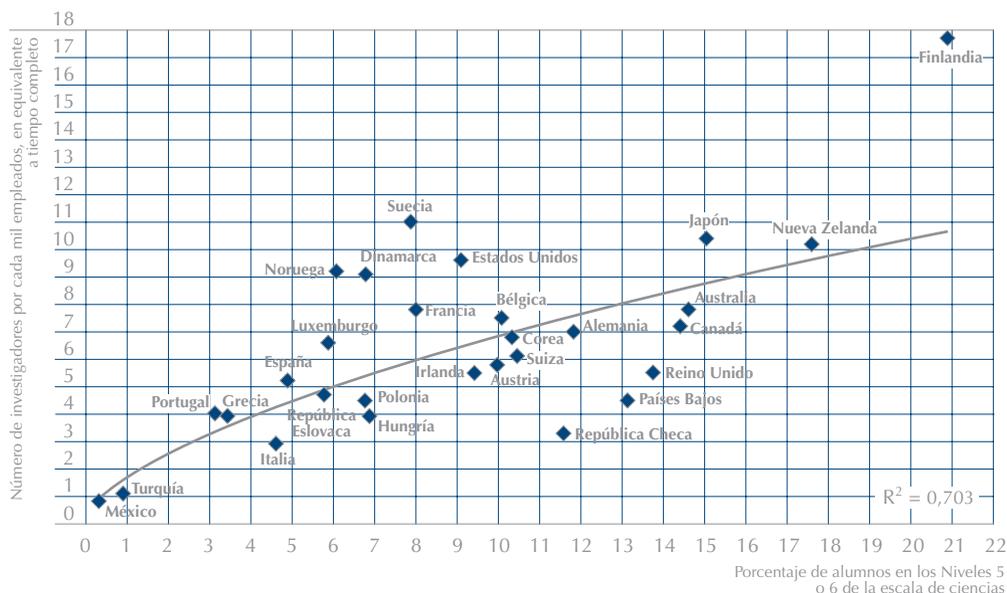
Un estudio comparativo americano llega a la conclusión de que la superioridad de la cultura de aprendizaje japonesa es indiscutible (Figura 7). Desde el punto de vista occidental es sorprendente que, al menos en grupo, los alumnos japoneses muestran mayores destrezas para resolver problemas y su interés en aprender es mucho más marcado que en otros sitios. Menos alumnos se quejan de estrés, depresión y problemas psicosomáticos, con respecto a Alemania, por ejemplo. Y eso que en Japón el día escolar es mucho más largo y hay treinta y tres días lectivos más que en Alemania.

Con los datos que he mostrado me interesaba sobre todo señalar que se han producido muchos cambios y muchas mejoras en la educación. No queremos que los sistemas educativos vayan bien únicamente en promedio, queremos que los buenos resultados se reflejen en cada estudiante en particular. Queremos que lo que está sucediendo en Canadá o en Finlandia ocurra también en todo el mundo.

En cuanto a la forma de concebir la reforma, los conceptos y las iniciativas son muy diferentes en los distintos países, pero todos tienen puntos en común muy importantes. La mayoría de los sistemas educativos de éxito tienen estándares universales muy sólidos para todos los alumnos y tienen buenos sistemas de apoyo. Dar la iniciativa a los centros ha conseguido grandes avances, pero también hay que promover la conciencia de cuáles son los factores que contribuyen al éxito escolar.

Los sistemas exitosos son muy flexibles, muy personalizados dentro de un sistema muy abierto, y en este sentido se pueden apreciar grandes desarrollos y esfuerzos en todo el mundo. Todavía es pronto para saber hasta qué punto esos esfuerzos tendrán repercusión, pero al menos la dimensión de la comparación internacional es un gran avance para lograr mayores progresos en el área de la educación.

### MEJORES EJECUTANTES EN LA EVALUACIÓN PISA E INTENSIDAD DE INVESTIGACIÓN EN CADA PAÍS



Fuente: OECD Main Science and Technology Indicators 2006, OECD, París, Tabla2.1a.

**FIGURA 7.** Rendimiento en ciencias a los 15 años e intensidad de investigación en cada país (Informe PISA 2006. Competencias científicas para el mundo del mañana, página 57).

Obsérvese el lugar destacado que ocupan Finlandia, Suecia y Japón.



# Las grandes reformas escolares en España: logros y retos pendientes

Manuel de Puelles

*Catedrático de Política de la Educación de la UNED*

## Las grandes reformas escolares en España: logros y retos pendientes

¿Cuántas reformas escolares pueden contabilizarse en España en los últimos doscientos años?

Innumerables, incontables reformas. Sin embargo, reformas que afecten a la raíz profunda del sistema educativo, a su estructura institucional, a sus valores y a sus relaciones con el sistema político, social o económico, no ha habido, en mi opinión, más que tres. En primer lugar, la reforma que en el siglo XIX configuró un sistema público de educación; el instrumento empleado para ello fue la ley de 7 de septiembre de 1857, llamada ley Moyano en honor al ministro liberal que la impulsó. En segundo lugar, la reforma que en el siglo XX modificó profundamente la estructura de ese mismo sistema educativo; el instrumento fue la ley de 4 de agosto de 1970, la ley general de Educación. En tercer lugar, la reforma que se produjo veinte años después para ajustar de nuevo ese sistema a una sociedad democrática inmersa en un hondo proceso de transformación; el instrumento fue la ley de 3 de octubre de 1990, la ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE).

### 1. La reforma liberal: ¿una escuela primaria para todos?

La reforma de 1857, aunque transformó el aparato escolar del Antiguo Régimen, introduciendo en nuestro país la modernidad, no fue estrictamente innovadora: Claudio Moyano se limitó a consagrar en una norma

con rango de ley un largo proceso de reforma educativa que había comenzado en 1812 con las Cortes de Cádiz y que terminaba ahora con la publicación de esta ley. Fue, sin embargo, una norma centenaria que dio estabilidad al nuevo sistema educativo, un sistema acuñado por el liberalismo moderado español.

Tampoco aquí el proceso fue estrictamente innovador. En realidad los liberales se limitaron a recoger el gran proyecto que la Revolución Francesa llevaba en su seno, un modelo radicalmente distinto del que existía en el Antiguo Régimen. El modelo tenía los siguientes rasgos: una enseñanza fundamentalmente pública, esto es, abierta a todos, no solo a los estamentos privilegiados de la nobleza y el clero; una enseñanza secular, es decir, pensada para atender las necesidades de la sociedad y no de la Iglesia; una enseñanza articulada en tres niveles –primaria, secundaria y superior–, niveles que ahora se formalizan y se consolidan; por último, una enseñanza organizada y controlada principalmente por el Estado (este es probablemente uno de los aspectos más novedosos, si lo contraponemos al Estado del Antiguo Régimen que se inhibía o apenas intervenía en los asuntos de la educación). En este modelo subyace a su vez una concepción que asignaba a la educación un doble contenido: de una parte, un contenido mínimo que había que ofrecer a todos –la enseñanza primaria–, y, de otra, un contenido máximo que solo era extensivo a unos pocos

–las enseñanzas secundaria y superior–. El resultado fue un sistema educativo de estructura bipolar que dividía a la población en dos bloques, uno, mayoritario, integrado por las clases populares, que recibían la instrucción elemental, y otro, minoritario, formado por las llamadas «clases acomodadas», que accedían al bachillerato como vía propedéutica para la universidad. El modelo primaba la formación de las élites sobre la instrucción de la población.

La ley Moyano, al abrir la instrucción elemental a toda la población, supuso un avance respecto del Antiguo Régimen, pero su aplicación dio lugar a graves insuficiencias: con mayor o menor acierto facilitó a las élites el acceso a las enseñanzas secundaria y superior, pero la promesa de una enseñanza elemental para todos quedó incumplida. A finales del siglo XIX había dos millones y medio de niños y niñas sin escolarizar; en 1931, implantada la II República, la herencia de la Monarquía suponía algo más de millón y medio de niños sin escuela; en las postrimerías del franquismo, en 1969, el Libro Blanco para la reforma educativa arrojaba casi un millón de niños en la calle, sin puesto escolar alguno. El legado que recibió la democracia fue justamente el problema endémico de la desescolarización.

## **2. La reforma educativa de 1970 y la ruptura de la estructura bipolar**

El hondo proceso de democratización de la educación, iniciado en la segunda

posguerra mundial, llegó a España en la década de los años sesenta, pero fue un mérito de Villar Palasí, a pesar de todas las limitaciones y fracasos de su política educativa, haber comprendido que el sistema educativo español no se correspondía con las necesidades de la sociedad española. La ley de 1970 fue la respuesta a una demanda creciente de extensión de la educación y a los requerimientos de una sociedad dinámica, urbana e industrial que poco o nada tenía que ver con la atrasada sociedad rural y agraria a la que respondía la ley Moyano. El derecho a la educación adquiere ahora un contenido máximo, aunque su implantación efectiva será obra de la restauración democrática iniciada en 1977.

La ley general de 1970 impulsó un proceso profundo de reforma que cosechó éxitos importantes: estimuló, como no se había hecho hasta entonces, la demanda social de educación, creando la conciencia pública del «problema de la educación»; sentó las bases para acabar con la cuestión endémica de la escolarización; se acometió la empresa de la gratuidad de la educación básica; fortaleció el papel del Estado como agente responsable de la educación; impulsó la renovación pedagógica de la enseñanza; incluyó por vez primera la preocupación por el rendimiento educativo, sin duda porque sus autores eran conscientes del gran déficit de calidad existente en el franquismo, y afirmó, en un régimen férreamente centralizado, la necesidad de la autonomía de los centros docentes. Es verdad que algunas de estas políticas quedaron en el papel –por ejemplo,

el rendimiento escolar o la autonomía de los centros– y que otras no alcanzaron pleno cumplimiento –la escolarización, a pesar del gran esfuerzo realizado arrojó en 1975 un déficit funcional de 800.000 puestos, es decir, había un alumnado escolarizado en aulas habilitadas, con dobles y triples turnos, etc., mientras que la gratuidad apenas fue algo más que una ayuda al precio.

Quizá el verdadero logro de la ley general de Educación fue la ruptura de la estructura bipolar del sistema educativo español: a partir de 1970 se abrió para toda la población escolar una educación básica común, desde los seis hasta los catorce años de edad, terminando así con la discriminación secular que a los diez años separaba a la población infantil, por razones fundamentalmente sociales y económicas, en dos grupos escolares destinados casi fatalmente a dos tipos de enseñanza distintos y de distinto futuro. Con la creación de la educación general básica, España se incorporó silenciosamente al conjunto de países europeos que habían adoptado la comprensividad, forma de organización escolar que hace posible una amplia formación general para toda la población, sin discriminaciones de origen socioeconómico.

Pero también hubo sonoros fracasos: deficiente atención a la educación preescolar, que no llegó a cuajar; elaboración de un plan de bachillerato academicista y nada polivalente; fracaso de la formación profesional, no obstante los planteamientos innovadores de la ley; falseamiento de la

autonomía universitaria. Fracasos todos que no siempre fueron imputables a la concepción de la ley, sino a su ejecución, señal inequívoca de que en educación las políticas de aplicación son tan importantes como el diseño teórico de las grandes reformas.

### **3. La reforma de 1990 o una formación general para todos**

Veinte años después se produjo, como es sabido, otra reforma importante. La extraordinaria evolución que sufrió la sociedad española en esos cuatro lustros hizo que reformas que en 1970 nos habían parecido audaces, resultaran tímidas o insuficientes; por otra parte, es muy posible que buena parte del desajuste existente en 1990 entre el sistema educativo y las exigencias de la sociedad fuera debido a los problemas que la ley del 70 no supo o no pudo solucionar. Finalmente, la vuelta de la democracia y la conformación autonómica del Estado postulaban también un sistema educativo diferente. Viejos problemas y nuevas insuficiencias reclamaban una reforma educativa.

La LOGSE tuvo, en mi opinión, grandes logros. Hay bastante acuerdo en señalar que el principal logro de la LOGSE fue extender la escolaridad obligatoria y gratuita hasta los 16 años de edad, facilitando de ese modo una amplia formación a todos los ciudadanos. Establecer diez años de formación general fue, en principio, una buena respuesta a las

exigencias de una nueva sociedad que se encaminaba ya por la vía de la información y del conocimiento; aplicar el principio de igualdad y retrasar hasta los 16 años la selección según mérito y capacidad fue un imperativo de la equidad social.

La comprensividad, aunque fue uno de los puntos más discutidos de la ley, y aunque se produjeron importantes disfunciones en la práctica escolar, me sigue pareciendo un acierto. La sociedad del conocimiento, en la que ya hemos entrado, exige una formación general de carácter universal, esto es, aplicable a todos durante el mayor tiempo posible. Incrementar el capital cultural de toda la población sigue siendo un objetivo necesario. La comprensividad, con todas las adaptaciones que sean precisas, es el medio adecuado para ello.

Entre los errores o desaciertos cabe señalar que, aunque la ley previó la necesaria conexión entre la comprensividad y la diversidad (si bien de manera exigua, a mi juicio), el desarrollo reglamentario fue aún más restrictivo en el desarrollo de las materias optativas, base de la diversidad, comprometiéndose de esta forma el núcleo esencial de la reforma. Sin un adecuado desarrollo de la optatividad no es posible atender a la diversidad de intereses, motivaciones y capacidades del alumnado. Por otra parte, la LOGSE fue una ambiciosa reforma que no supo conectar con la llamada cultura escolar, es decir, con ese conjunto de prácticas, hábitos, convenciones y saberes implícitos que impregnan la vida del aula, y

de la que participa muy especialmente el profesorado. El profesorado, situado frente a una nueva reforma, la vivió como otra reforma «desde arriba», a pesar del intenso debate público que la precedió, y presentó importantes resistencias.

#### 4. Las «lecciones» de la historia

Del estudio de las grandes reformas del pasado pueden extraerse algunas enseñanzas que me parecen especialmente relevantes de cara a un futuro inmediato.

Primera reflexión: necesitamos una política sólida y constante de formación del profesorado. La ley de 1970 acometió una profunda reforma de la estructura del sistema educativo sin contar con el profesorado preciso, y lo que es más grave aún, tampoco se pusieron los cimientos para una adecuada política de formación del profesorado: no se incluyó en la ley la formación del profesorado de educación secundaria y la reforma de la formación inicial de maestros fue de muy cortos vuelos. Lo grave es que, en un contexto manifiestamente favorable, cuando en 1990 se decidió otra reforma, estructural y curricular, no se aprendió esta vieja lección histórica. La LOGSE no cumplió con lo que podemos llamar una de las «leyes» de las reformas, esto es, no fue acompañada de una política acertada de formación del profesorado, ni de la formación inicial ni de la formación continua. Se emprendió una honda reforma sin disponer del

profesorado adecuado, no se atinó con la formación del profesorado de educación secundaria (no se creó el título de profesor de este nivel como acertadamente propuso el Grupo XV, una de las comisiones creadas para la reforma de las carreras universitarias) y se fracasó en la formación de los profesores de primaria (la creación de siete especializaciones para los maestros no fue acompañada de una reforma del currículo, ni de su extensión temporal ni de sus contenidos). La LOCE, de escasa vigencia, tampoco prestó atención a estos aspectos, fundamentales en toda reforma.

Segunda consideración: necesitamos una política pactada de reformas escolares. A lo largo de los últimos seis lustros se ha realizado un extraordinario esfuerzo en el ámbito de la educación, sobre todo si tenemos en cuenta la triste herencia del franquismo de la que partíamos. Recuérdese, por ejemplo, cómo todavía en 1970, fecha de la ley Villar, el primer problema de la educación en España era la escolarización. Hoy día, sin embargo, toda la población se encuentra escolarizada desde los tres hasta los dieciséis años de edad. Ahora bien, resuelto este problema endémico, que ha gravitado sobre nosotros durante dos siglos, otros problemas de carácter cualitativo han emergido a la superficie reclamando una urgente solución: la sociedad exige hoy un puesto escolar para cada niño, pero ese puesto tiene que ser de calidad, primer reto pendiente para los próximos años; escolarizada toda la población, tanto la más capaz como la menos capaz, ha brotado

como reto imperioso y urgente la atención a la diversidad de motivaciones, talentos y capacidades; finalmente, la presencia creciente en nuestras aulas de alumnos inmigrantes, procedentes de diversas etnias, culturas y religiones, plantea el reto acuciante de la integración de esta población y la necesidad de una educación intercultural. De ahí la puesta en marcha de continuas reformas escolares, impulsadas por diversas leyes de educación. Pero con ello podemos constatar que en estos treinta años, sin incurrir en hipérbole alguna, hemos vivido bajo la sombra taumatúrgica de las leyes. Sucesivos gobiernos, de distinto signo, han sucumbido a la seducción de las leyes. Hasta el momento se han promulgado en la España democrática diez leyes orgánicas de educación, con la consiguiente inestabilidad legal del sistema educativo y el cansancio, cuando no el escepticismo, de amplios sectores de la comunidad escolar y de la sociedad, que reclaman la urgencia de un nuevo consenso para resolver a medio y largo plazo los problemas expuestos.

Y esta es la tercera enseñanza: necesitamos de manera cada vez más evidente un pacto de Estado en educación. El vaivén legislativo de estos últimos lustros nos está indicando que el pacto escolar del artículo 27 de la Constitución, sin duda un paso muy importante, no ha sido suficiente para lograr la estabilidad del sistema educativo. Necesitamos un pacto social, político y autonómico que encauce todos los esfuerzos para la mejora y actualización de nuestra educación.

La LOE vigente fue una ley pensada para lograr ese consenso –las hemerotecas guardan las declaraciones de los máximos responsables de la ley a este respecto–, pero todos sabemos que no pudo ser una ley de consenso. Aunque no es este el momento de analizar por qué no fue posible el consenso, sí debe resaltarse que en vía parlamentaria se consiguieron amplios acuerdos con las grandes organizaciones titulares de los centros concertados y con las grandes centrales sindicales. Posiblemente, el hecho de que los autores de la ley buscaran el mayor consenso posible explica que esta ley, que no ha sido objeto de impugnación constitucional como en ocasiones anteriores, sea una norma prudente que persigue la estabilidad del sistema educativo y que pone orden y claridad en las múltiples reformas

y contrarreformas habidas; en cierto modo, es una ley-puente que asume principios, criterios y estructuras de las leyes que deroga (LOGSE, LOPEG y LOCE), aportando sobre esa base conciliadora nuevas soluciones a los problemas detectados por la comunidad educativa.

El tiempo dirá si la LOE ha acertado en los fines perseguidos: reforzar los logros habidos en los últimos treinta años y abrir cauces para afrontar los errores cometidos y producir las modificaciones y rectificaciones necesarias. Si lo logra, podríamos estar ante una ley que habría aportado soluciones al mayor problema que hoy tiene el sistema educativo: alcanzar la máxima calidad de educación con la mayor estabilidad y equidad posibles.



# Mejores resultados: ¿qué se debe hacer?

## Miguel Soler

*Director general de Formación Profesional  
del Ministerio de Educación,  
Política Social y Deporte.*

## Ana Pastor

*Secretaria ejecutiva de Política Social  
del Partido Popular.*

## Francesc Colomé

*Secretario de Políticas Educativas  
del Departamento de Educación  
de la Generalitat de Catalunya.*

## Concepción Gómez Ocaña

*Secretaria autonómica de Educación  
de la Generalitat Valenciana.*

## Coordina:

*Jaime Mascaró*

## Jaime Mascaró

Quiero dar las gracias en nombre de la Fundación Santillana a las personas que componen la mesa.

Tenemos poco más de una hora para este coloquio. Si les parece, vamos a hacerlo en dos partes. En la primera parte, y como esta mañana se han tratado toda una serie de cuestiones sobre la política educativa de los últimos tiempos, de este momento y de las perspectivas futuras, la pregunta que cabe formular a los participantes en esta mesa redonda es ¿cómo ven la situación educativa, cómo ven el presente y el futuro inmediato de la educación en España? Después de la intervención de cada uno de los componentes de la mesa, en una segunda parte abriremos el diálogo con los asistentes al seminario.

## Francesc Colomé

El título de mi ponencia es *Mejora de los resultados*, porque quiero poner sobre la mesa una cuestión que me parece fundamental. Primero, para poder mejorar unos resultados es importante conocerlos. La práctica en nuestro país nos lleva más a valorar y hablar de procesos que de resultados. Hemos hablado poco, o nos hemos puesto poco de acuerdo, en cuáles deben ser esos resultados, a qué nos referimos cuando hablamos de resultados y en qué términos deberían plantearse, aceptando sin duda que hay una dificultad intrínseca en baremar cuestiones tan generales, como pueden ser aspectos de valores, de satisfacción y de actitudes. Valdría

la pena que empezáramos a hablar en serio de cómo enfocamos nuestro sistema hacia la consecución de unos resultados satisfactorios, que sepamos cuáles son y los podamos compartir.

La misma cuestión conlleva automáticamente dos elementos. La rendición de cuentas, es decir, conocer los resultados, obliga al sistema en general y a todos y cada uno de los componentes en particular a responsabilizarse de estos elementos en dos sentidos: los resultados deben ser sin duda homologables, debe ser posible comparar resultados, pero también debe ser posible contextualizarlos, conocerlos en su contexto. No querrá decir lo mismo un resultado puesto en un contexto o en otro que mida objetivamente la misma cantidad. Por tanto, los resultados y la rendición de cuentas deben contextualizarse. Así hoy quisiera esbozar cómo debería ser una reforma que nos permitiera conseguir, evaluar y observar esos resultados para poder mejorarlos e intervenir sobre ellos. Desde esta premisa podría hablar de varias cuestiones, solo las voy a enunciar, pero querría que todas ellas se observaran bajo una misma concepción.

En Catalunya estamos en proceso de elaborar una Ley de Educación. Las razones para elaborar esta ley las podría justificar, pero no es este el momento de hacerlo. En cualquier caso, hay razones que justifican y casi obligan a hacer una ley. Quisiéramos articular una ley que, por decirlo sintéticamente, permitiera más que prohibiera. Una ley que abriera caminos

más que cerrara puertas. Que pudiera despertar también un amplio consenso entre las fuerzas políticas de Catalunya y que se pudiera fundamentar en un elemento del que se ha hablado también en una ponencia anterior, que es el espíritu de lo que en su día se llamó el Pacto Nacional por la Educación, que sigue vigente y sobre el cual pretendemos construir esta ley.

Una primera cuestión que se debe enfocar en cualquier reforma, más aún en las circunstancias en las que estamos ahora, es la referida a la escolarización. Actualmente en España, y en Catalunya en particular, estamos frente a un reto que probablemente sea de los más complicados que podamos afrontar, a saber, el reto demográfico. Hemos de hacer frente a una demografía que bajó en su día y que no repone activos en el mundo del trabajo. Debido a la baja natalidad que desde el año 1975 aproximadamente se produce en Catalunya, las cohortes que van llegando al mundo del trabajo reponen aproximadamente la mitad de las cohortes que se jubilan. Automáticamente, esto comporta un efecto importante, que es la llegada de la inmigración, una inmigración que viene en unas cantidades muy elevadas y además a una velocidad seguramente imparable. El flujo migratorio hacia España, y en concreto hacia Catalunya, posiblemente va a durar, a pesar de las crisis, unos diez años más.

Esto plantea el problema de cómo escolarizar a esta población, efecto que va unido a otro elemento demográfico, el *boom* de natalidad, en cuanto que las generaciones del *baby boom* han entrado en edad fértil

y empiezan a tener hijos. Por tanto, la conjunción de la llegada de cohortes procedentes de la inmigración y la llegada del crecimiento normal de natalidad provoca un problema de escolarización que probablemente sea fundamental.

¿Cómo nos planteamos esta escolarización y con qué premisas debemos entenderla? Podemos hablar de dos enfoques:

- El enfoque de modelo segregador, que no persigue el reparto, es decir, la escolarización equitativa entre centros, y en el que se ponen en práctica medidas si acaso compensatorias: no hay distribución, pero sí compensación.
- El enfoque de integrar a estos alumnos entre todos los centros para ver de qué forma podemos conseguir un sistema que permita la integración escolar y, al mismo tiempo, la integración social.

El modelo segregador, aunque fuera posible compensarlo, presenta a pesar de todo problemas y, por tanto, solo podemos ir a un modelo integrador. Este modelo integrador revela, sin embargo, unos límites importantes derivados de los efectos territoriales, de las barreras sociales y de las cuestiones urbanísticas. Debemos entonces hablar de un modelo que necesita de un sistema de ayudas o de compensación. Esta sería la primera premisa que querría poner de relieve. En este momento, y en cualquier reforma que queramos emprender, hay un elemento fundamental que es el fenómeno demográfico, ligado especialmente al fenómeno migratorio. La pregunta es



















































