debate

Alcance y perspectivas de una reforma educativa: la experiencia española

César Coll* y Rafael Porlán**

Todas las reformas educativas tienen en común la aspiración de inducir procesos de transformación y cambio dirigidos a resolver los problemas que, en un momento determinado, se detectan en el sistema educativo y a mejorar su funcionamiento y resultados, es decir, a mejorar la satisfacción de los agentes directamente implicados (profesorado, alumnado, familias) y a asegurar un mejor y más adecuado cumplimento de las funciones que, como tal sistema educativo, se le atribuyen. Sin embargo, las reformas educativas difieren también significativamente entre sí atendiendo a los objetivos y finalidades que persiguen, a los aspectos o dimensiones del hecho educativo que aspiran a transformar y a las estrategias adoptadas para impulsar los procesos de cambio y transformación que constituyen su razón de ser; todo ello, por supuesto, en el contexto de las funciones de naturaleza diversa que la sociedad, y los diferentes grupos sociales que la conforman, proyectan sobre la educación escolar.

Las reformas educativas: características, dimensiones y tipologías

Así, cabe establecer una diferencia entre *reformas globales* y *reformas parciales* o sectoriales, de tal manera que mientras las primeras afectan al conjunto del sistema educativo, las segundas limitan sus aspiraciones a transformar o modificar determinados aspectos o vertientes del mismo: la educación infantil, pongamos por caso; o el bachillerato; o la formación profesional; o la formación del profesorado; o el currículo; o los sistemas de supervisión; o la planificación y distribución de recursos; o la organización y gestión de los centros educativos; o los procedimientos y criterios para reclutar al profesorado; o los

* Departamento de Psicología Evolutiva y de la Educación. Facultad de Psicología. Universidad de Barcelona.

** Departamento de Didáctica de las Ciencias. Facultad de Educación. Universidad de Sevilla.

procedimientos y criterios para la admisión del alumnado; etcétera. Las reformas educativas, según sean globales o parciales, hacen intervenir estrategias de diseño, de planificación y de implantación muy diferentes. Asimismo, suelen poner en marcha dinámicas distintas de transformación y cambio y suelen enfrentarse, para alcanzar los objetivos y finalidades que persiguen, a dificultades y problemas de orden muy diverso. Su impacto, sus efectos sobre el funcionamiento real del siste ma educativo y la movilización social que generan suelen ser también distintos.

Su ocurrencia, además, responde a necesidades sociales y políticas y a patrones temporales diferentes: las reformas globales responden por lo general a la necesidad sentida en un momento histórico determinado de revisar en profundidad la organización y funcionamiento del sistema educativo como consecuencia, generalmente, de cambios sociales, políticos, económicos y culturales igualmente profundos; las reformas parciales o sectoriales, por el contrario, suelen responder a disfunciones o desajustes en el funcionamiento del sistema educativo que están, o al menos así se perciben, más acotados, razón por la cual los sistemas educativos se encuentran casi permanentemente en una situación de reforma parcial o sectorial de tal o cual aspecto de su organización y funcionamiento. En realidad, las reformas globales y parciales suelen articularse en un patrón característico que puede describirse simplificadamente como sigue: tan pronto como comienza la implantación efectiva de una reforma global, se pone de manifiesto la existencia de desajustes más o menos importantes que obligan a acometer reformas parciales dirigidas a neutralizarlos; llega un momento, sin embargo, que estas reformas parciales se muestran ineficaces para hacer frente a los desajustes detectados y surge otra vez la necesidad, que suele coincidir con la toma de conciencia de cambios significativos en los ámbitos social, político, económico o cultural, de revisar la adecuación del sistema educativo en su conjunto a la nueva situación, reiniciándose de este modo un proceso que conduce a una nueva reforma global.

Otra distinción útil para reflexionar y analizar las reformas es la que se refiere a los aspectos o dimensiones del sistema educativo que se eligen como foco de los procesos de cambio y transformación. Según donde se ponga el acento, nos encontramos en un extremo las llamadas *reformas estructurales*, es decir, aquellas cuyo objetivo prioritario es modificar la organización del sistema educativo, por ejemplo, la organización de las diferentes etapas y ciclos en los que se organiza la educación escolar; los procedimientos y criterios que regulan el acceso de una etapa a la siguiente o de un ciclo al siguiente; el establecimiento de itinerarios o vías formativas diferenciadas; la ampliación de la educación obligatoria, etcétera; y en el otro extremo, las reformas que centran sus esfuerzos en incidir sobre determinados factores o variables que se consideran determinantes de *la calidad de la enseñanza* que imparten los profesores y de la educación que reciben los alumnos, por ejemplo, la formación del profesorado,

tanto inicial como en servicio; la metodología de la enseñanza; el currículo que han de seguir los alumnos; los materiales didácticos y curriculares que se utilizan; las estructuras de organización y gestión de los centros educativos; las condiciones económicas y sociolaborales del profesorado; los recursos materiales, de equipamiento y económicos con los que cuentan los centros y los profesores para el cumplimiento de sus funciones; las estructuras de supervisión, asesoramiento y apoyo al profesorado; las estructuras de orientación educativa, psicopedagógica y profesional al alumnado, etcétera.

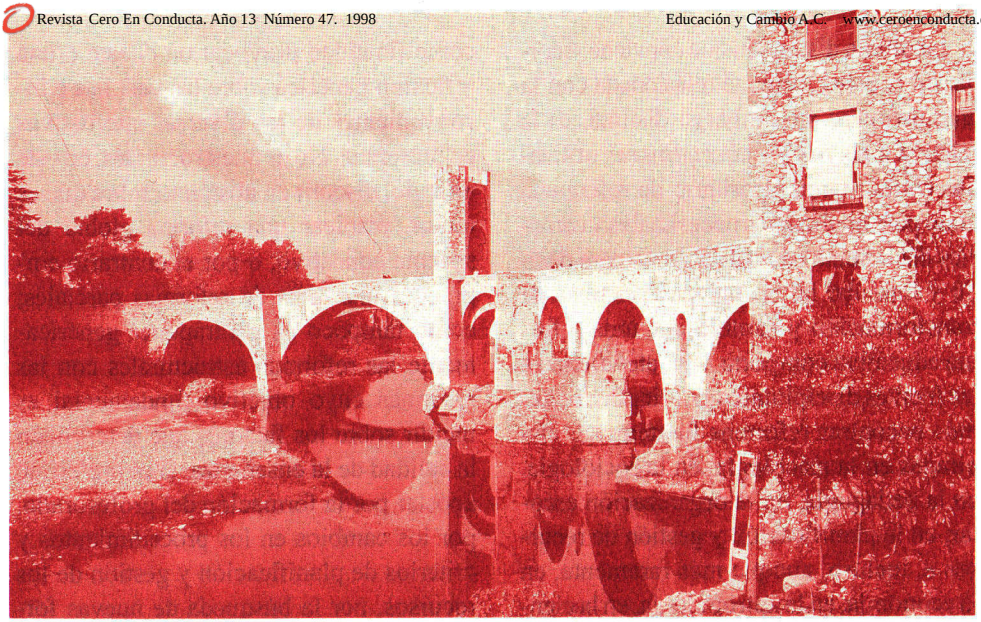
Como sucede con todas las clasificaciones, especialmente cuando se eligen los extremos, también ésta tiene algo de artificioso. Es difícil encontrar reformas que puedan calificarse como puramente estructurales o puramente cualitativas. Incluso, las reformas educativas que dan prioridad a los cambios estructurales tratan a menudo de incidir sobre aspectos cualitativos; de la misma manera, las reformas con objetivos esencialmente cualitativos exigen con frecuencia cambios estructurales para poder ser llevadas a cabo. De todos modos, y pese a la implicación que comporta, la distinción sigue siendo útil, pues según se centren los esfuerzos y los recursos en una u otra vertiente asistiremos con toda probabilidad a unas dinámicas de cambio sensiblemente distintas y se utilizarán estrategias de implantación y surgirán dificultades y problemas en el transcurso de su puesta en práctica igualmente distintos.

También el horizonte temporal es distinto en ambos casos. Las reformas estructurales suelen tener un horizonte temporal y un calendario de implantación preciso. No sucede lo mismo con las reformas cualitativas. Así, por ejemplo, si se decide ampliar la enseñanza obligatoria de ocho a diez cursos —como sucede en el caso de la reforma educativa española— y se establece el curso 2000-2001 como fecha para culminar dicha ampliación, puede afirmarse que, salvo que se modifique la planificación inicial, el cambio —estructural— se habrá producido completamente en el curso 2000-2001. Por el contrario, si se decide dirigir los esfuerzos a mejorar el perfeccionamiento y la actualización del profesorado en servicio poniendo en marcha un nuevo modelo de formación a partir del curso 1993-94 —como sucede también en el caso de la reforma educativa española— no se puede decir que a partir de esa fecha se habrá consumado el cambio: por una parte, sus efectos se constatarán a medio y largo plazo; por otra parte, no hay tope, no hay límite de exigencia para seguir intentando mejorar, aún más, el perfeccionamiento y la actualización del profesorado, por muy positivos que hayan sido los efectos de los cambios introducidos.

Permítasenos todavía aludir muy brevemente a otras tres distinciones que pueden ayudarnos a entender las características de cualquier reforma educativa y, por lo tanto, a valorar mejor su alcance y limitaciones. La primera se refiere a los colectivos que tienen la iniciativa y el protagonismo en la definición y gestión de los procesos de cambio que se pretende promover. Los extremos corresponden, en este caso, a las llamadas *reformas de aba-*

jo-arriba, en las que la iniciativa y el protagonismo recaen sobre los colectivos más directamente implicados en el hecho educativo —sobre todo, el profesorado, y más raramente el alumnado y las familias— reservándose a las instancias de la administración educativa la responsabilidad de apoyar el proceso, de crear las condiciones adecuadas y de adoptar las medidas oportunas para su generalización; y a las *reformas de arriba-abajo*, en las que se da justamente la situación contraria, es decir, son las instancias responsables de la administración educativa las que asumen el protagonismo y la iniciativa en la definición y gestión del cambio. Ni qué decir tiene que las cautelas apuntadas a propósito de las dicotomías anteriores son igualmente válidas en este caso: ninguna reforma educativa tiene a nuestro juicio la más mínima posibilidad de ser llevada a cabo si no cuenta en principio con la disposición favorable, la implicación y la participación de un amplio sector de los colectivos que, en último término, han de llevarla a cabo, fundamentalmente del profesorado; e inversamente, los procesos de transformación y cambio impulsados *desde abajo* por determinados grupos o sectores del profesorado tienen a nuestro entender pocas posibilidades de generalizarse al conjunto del sistema educativo si no cuentan en un momento dado con el apoyo más o menos decidido de la administración educativa.

Las otras dos distinciones conciernen más bien a los referentes ideológicos, epistemológicos y disciplinares desde los cuales se analizan las necesidades de cambio de un sistema educativo y se deciden las transformaciones y los cambios concretos que una reforma trata de promover e impulsar. De este modo, encontramos una primera distinción entre, por una parte, reformas cuyo diseño, planificación y estrategias de implantación responden esencialmente a la lógica de la *racionalidad científico-técnica* y, por otra, reformas que responden más bien a una *racionalidad práctica* o incluso, a una *racionalidad crítica*, en el sentido que habitualmente se da a estas expresiones en las ciencias sociales y en las ciencias de la educación (cf., por ejemplo, Grundy 1991). La diferencia esencial entre ellas, de la que se derivan todas las demás, reside en las categorías ideológicas y epistemológicas utilizadas para decidir y acometer los procesos de cambio. Muy suscintamente, las reformas que responden a un esquema de racionalidad técnica tienden a analizar el sistema educativo exclusiva o fundamentalmente en términos de eficiencia y de relación costes/beneficios, sin cuestionarse las funciones y finalidades de la educación escolar a cuyo servicio se pone la eficiencia, al tiempo que suelen proponer cambios y transformaciones basados en la aplicación al campo educativo de conocimientos científicos y tecnológicos, cuyo origen se encuentra a menudo en otros campos del saber o de la actividad humana, susceptibles de mejorar dicha relación costes/beneficios. Por su parte, las reformas que responden a un esquema de racionalidad práctica, si bien en principio no parten de un cuestionamiento de las finalidades y funciones de la educación escolar, suelen buscar sus categorías de análisis en la práctica educativa y dirigir sus propuestas



Puente viejo Besalú, Barcelona

de cambio y transformación a modificar las condiciones concretas en las que se desarrollan los procesos educativos en los centros y en las aulas. Por último, las reformas inspiradas en un esquema de racionalidad crítica se caracterizan por subordinar toda su aproximación y sus propuestas a un análisis, una valoración y un cuestionamiento de las finalidades y funciones de la educación escolar.

Aunque la descripción precedente tiende a identificar el referente ideológico y epistemológico de las reformas educativas, de hecho no siempre sucede así. A menudo, las reformas educativas que responden en principio y globalmente a esquemas de racionalidad crítica incluyen, al mismo tiempo, propuestas concretas que encuentran su justificación en esquemas más o menos locales de racionalidad práctica o científico-técnica; asimismo, reformas educativas globalmente tributarias de enfoques científico-técnicos pueden acabar generando de hecho procesos y dinámicas de cambio muy cercanas a una racionalidad práctica e incluso favorecer y potenciar, en determinadas circunstancias, propuestas y actuaciones animadas u orientadas por esquemas de racionalidad crítica. A ello hay que añadir, de nuevo, que es muy difícil encontrar una reforma educativa concreta que responda plenamente a una u otra de estas categorías; no lo es tanto, sin embargo, encontrar en todas las reformas una tendencia dominante, que por lo general, y en lo que concierne a las reformas globales de los sistemas educativos, suele ser la que corresponde a esquemas de racionalidad científico-técnica.

La última distinción que conviene recordar, muy estrechamente relacionada con la anterior, pero sin embargo distinta, es la relativa a las *fuentes disciplinares* utilizadas como marco prioritario de referencia tanto para analizar las necesidades y carencias del sistema educativo, como para decidir y formular las propuestas concretas de transformación y cambio que toda reforma educativa comporta. Así, atendiendo a las fuentes disciplinares prioritarias, podemos encontrar reformas fuertemente inspiradas en la psicología, en la sociología, en la pedagogía, en la organización escolar, en la planificación y gestión de recursos e, incluso, aunque más raramente, en la economía, en la antropología, en la ciencia política, etcétera. La propia complejidad del sistema educativo imposibilita atenerse estrictamente a una sola disciplina como marco de referencia para abordar una reforma educativa, lo cual no obsta para que, en la mayoría de los casos, una o varias disciplinas adquieran de hecho un protagonismo destacado, como lo indican algunas expresiones habitualmente utilizadas para caracterizar tal o cual reforma: "es una reforma muy sociológica", "muy psicológica", "muy pedagógica", "muy organizacional", etcétera, o para hacer una valoración negativa de la misma, en cuyo caso las expresiones utilizadas para caracterizarla varían ligeramente: "es una reforma sociologista", "psicologista", "pedagogista", "burocrática", "administrativista", etcétera.

Esta somera —y con toda seguridad excesivamente simple— descripción de algunas dimensiones pertinentes para caracterizar las reformas educativas no tiene como finalidad provocar un debate o una reflexión genérica sobre las ventajas e inconvenientes de las diversas alternativas en presencia. No es nuestro interés, en este artículo, discutir en abstracto sobre qué es mejor, plantear una reforma global del sistema educativo, o por el contrario emprender una serie de reformas parciales; como tampoco es contraponer genéricamente las reformas estructurales con las reformas cuyo objetivo fundamental es incidir sobre los factores que determinan la calidad de la enseñanza; si es preferible apostar por la formación del profesorado, por los cambios en los procedimientos y criterios de planificación y gestión de los recursos, por la búsqueda de nuevas formas de organizacón y funcionamiento en los establecimientos docentes o por el cambio curricular; o aun, glosar las ventajas que, indefectiblemente y en toda circunstancia, habrían de seguirse de la utilización prioritaria del conocimiento y de las teorías de una u otra disciplina —psicología, pedagogía, sociología, organización escolar, etcétera— y denunciar las limitaciones o sesgos que, también indefectiblemente y en toda circunstancia, comportarían otras elecciones.

El interés de tales confrontaciones es esencialmente académico y el intento de profundizar en ellas nos situaría de entrada en una posición poco favorable para analizar un caso concreto y real de reforma educativa y valorar su alcance y sus perspectivas. Y ello por tres razones. En primer lugar, porque estas confrontaciones conducen a centrarse en algunos elementos o aspectos de la organización y funcionamiento del sistema educativo,

privilegiando unos sobre otros, cuando en realidad la clave para analizar y valorar los procesos de cambio en educación reside más bien en las complejas interacciones que se establecen entre ellos. En segundo lugar porque, como ya hemos señalado, las reformas educativas casi nunca, por no decir nunca, se corresponden con categorías puras. Y en tercer lugar, porque es imposible analizar, comprender y valorar una reforma educativa, los procesos de cambio y tranformación que impulsa, las dificultades que encuentra su implantación y los resultados a los que llega, si no se tiene en cuenta el contexto histórico, social, político, económico y cultural en el que se plantea, los problemas a los que intenta aportar una solución, los objetivos que persigue y las condiciones en las que se lleva a cabo.

En esta misma línea de argumentación, es evidente el riesgo que implica tomar una experiencia de reforma, sacarla del contexto en el que ha tenido lugar e intentar trasladarla o aplicarla mecánicamente en un contexto distinto. La probabilidad de errar cuando se procede de este modo es muy elevada, tan elevada que no parece un procedimiento muy recomendable. Nos atreveríamos, incluso, a decir que es un procedimiento abiertamente no recomendable. No estamos afirmando, entiéndasenos bien, que no pueda derivarse beneficio alguno del conocimiento de otras experiencias de reforma educativa, que nada es generalizable de un contexto a otro. Estamos afirmando simplemente que la utilización de las experiencias ajenas no puede ni debe consistir en una trasposición mecánica y directa, sino que exige, siempre y necesariamente, un esfuerzo de contextualización y de reinterpretación.

Nada pues más lejos de nuestra intención que presentar la experiencia de reforma educativa que estamos viviendo actualmente en España como un modelo susceptible de ser imitado y aplicado —o por el contrario, de ser rechazado y descartado— sin más, en otros contextos. Nuestro objetivo, mucho más modesto, pero también con toda seguridad más útil, es formular una serie de reflexiones y valoraciones sobre el alcance y las perspectivas de la reforma educativa española. Se trata de una reforma que comporta unas opciones concretas en las dimensiones anteriormente mencionadas y en otras que no hemos mencionado, pero que son igualmente relevantes. De acuerdo con las consideraciones precedentes, no vamos a polemizar sobre si estas opciones son o no



Basílica del Pilar, Zaragoza

las adecuadas en términos genéricos. Nuestro propósito es presentar estas opciones, tratar de comprender por qué se han tomado, aportar información sobre su puesta en práctica y formular valoraciones al respecto.

Tal vez convenga precisar de entrada, no obstante, que nuestra exposición no va a ser neutra. Estamos convencidos de que, tal como aparece dibujada en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), la reforma educativa ofrece un conjunto de propuestas útiles para hacer frente a algunos de los retos más importantes con los que se enfrenta nuestro sistema educativo, de tal manera que su puesta en práctica, si se realiza en las condiciones adecuadas, puede suponer un impulso decisivo a los procesos de transformación y cambio que exige la superación de dichos retos. Este convencimiento va a teñir sin duda inevitablemente nuestra exposición, lo cual no significa en absoluto que renunciemos a subrayar las limitaciones y los errores de planteamiento y de aplicación que, a nuestro juicio, también existen. Más bien lo contrario, conscientes como somos de nuestra falta de neutralidad, trataremos de destacar especialmente los errores y limitaciones. Entre otras razones, porque creemos que es de éstos, de los que cabe esperar enseñanzas útiles tanto o más que de los posibles aciertos.

Para llevar a cabo nuestro propósito, organizamos el resto de este trabajo en cuatro apartados. En primer lugar, nos detendremos en el *por qué* y el *para qué* de la actual reforma educativa española; es decir, en los problemas, disfunciones y desajustes del sistema educativo que están en su punto de partida, en las necesidades de transformación y cambio surgidas de la toma de conciencia de dichos problemas, desajustes y disfunciones y en las finalidades y objetivos prioritarios establecidos a partir de esta toma de conciencia. En segundo lugar, nos centraremos en *el qué* de la reforma educativa; se trata, en este apartado, de presentar de manera sucinta, tanto los principales cambios estructurales como los principales procesos de transformación e innovación orientados a mejorar la calidad de la enseñanza que aspira a promover e impulsar la reforma. En tercer lugar, nos ocuparemos del *cómo* de la reforma, es decir, de las estrategias adoptadas para su planificación y puesta en práctica, así como de algunos factores de naturaleza diversa que han condicionado y condicionan fuertemente a nuestro juicio su implantación y generalización. De este modo, mediante aproximaciones sucesivas y complementarias, trataremos de identificar las principales características de la reforma educativa española en relación, entre otras, con las dimensiones anteriormente mencionadas, de analizar las razones susceptibles de dar cuenta de estas características y de valorar críticamente su mayor o menor adecuación para alcanzar los objetivos y finalidades que la propia reforma persigue. Finalmente, y a modo de conclusión, dedicaremos el cuarto apartado a realizar una valoración global del *alcance y de las perspectivas de futuro* de la reforma educativa española a la luz de los elementos más significativos identificados en las aproximaciones y los análisis precedentes.

El por qué y el para qué de la reforma: orígenes, antecedentes y finalidades

La actual reforma educativa española tiene su punto de arranque en la LOGSE promulgada en 1990, aunque sus antecedentes se remontan, siguiendo la pauta anteriormente descrita a propósito de la articulación entre reformas educativas globales y parciales, a un conjunto de modificaciones y revisiones introducidas en nuestro sistema educativo tras la promulgación y puesta en marcha de la *Ley General de Educación* (LGE) de 1970 como consecuencia, entre otros factores, de los cambios experimentados por la sociedad española entre 1970 y 1990. Es justamente en estos cambios, y en la toma de conciencia de la inadecuación del sistema educativo establecido por la LGE de 1970 para hacer frente a las necesidades y exigencias de la nueva realidad social, económica, política y cultural, donde se encuentran las claves para entender el por qué y el para qué de la reforma educativa en la que nos encontramos inmersos en la actualidad.

En opinión prácticamente unánime de todos los expertos, la LGE de 1970 supuso en su momento un intento serio y ambicioso de modernización del sistema educativo español, tanto desde el punto de vista estructural como de los contenidos curriculares y de los planteamientos psicopedagógicos y didácticos. Por un lado, la LGE de 1970 introduce la educación general básica, un período de educación obligatoria y gratuita de ocho cursos de duración (entre los 6 y los 14 años de edad media teórica) para todo el alumnado. Por otro lado, comporta un esfuerzo significativo de actualización de los contenidos escolares con el fin de facilitar a los alumnos y alumnas el acceso a las nuevas corrientes del pensamiento científico y, especialmente, un esfuerzo no menos importante para integrar algunos planteamientos psicopedagógicos y didácticos innovadores inspirados en la educación activa y en otros enfoques impulsados por los sectores más progresistas y renovadores del profesorado.

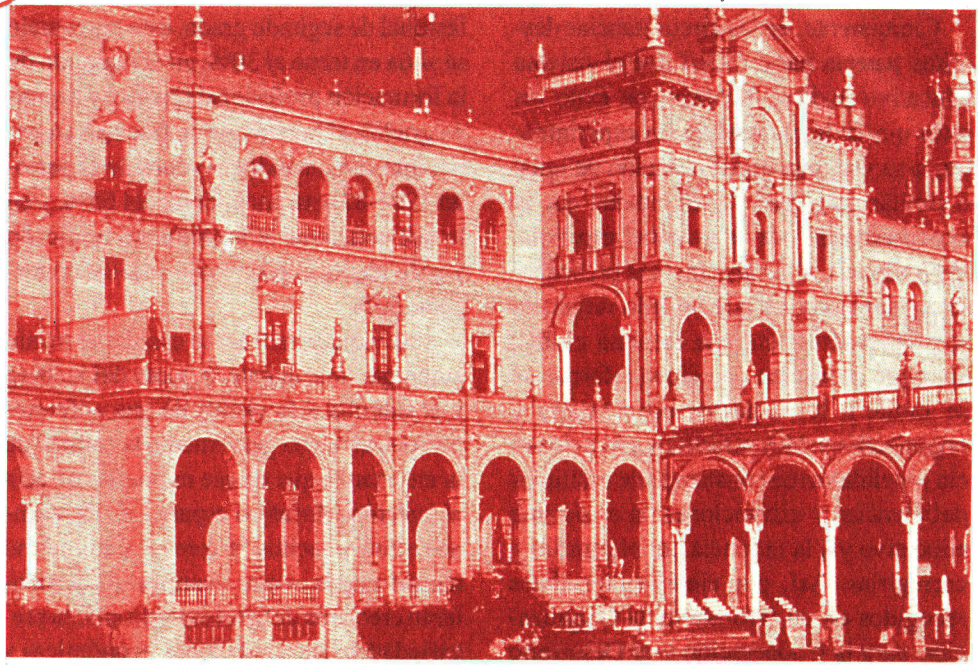
Los frutos de estos esfuerzos quedan, sin embargo, seriamente mermados como consecuencia de las limitaciones impuestas por una organización política del Estado de naturaleza autoritaria y centralista, con una fuerte tendencia a concebir y utilizar la educación y el sistema educativo como instrumentos de control ideológico. Esta es la razón por la cual, junto a la actualización y modernización efectiva de una buena parte de los contenidos, los programas oficiales establecidos en el marco de la aplicación de la LGE siguen manteniendo numerosas y sorprendentes adherencias ideológicas. Pero las limitaciones apuntadas se reflejan sobre todo en un planteamiento curricular totalmente centralizado, que prescribe con todo lujo de detalles qué, cuándo y cómo hay que enseñar y evaluar, que ofrece escasos resquicios para una atención educativa ajustada a la diversidad de capacidades, intereses y motivaciones del alumnado, que no contempla la autonomía pedagógica, curricular y de organización de los centros educativos y de los equipos docentes y que confiere de hecho un papel decisivo a las

editoriales de libros de texto en el desarrollo del currículo escolar.

No tiene pues nada de extraño que, en un primer momento, cuando se produce la transición política hacia un régimen democrático en la segunda mitad de los años setenta, la primera exigencia que se plantea sea la revisión de los programas oficiales con el fin de adaptarlos a la nueva situación. En 1981 el Ministerio de Educación publica los *Programas Renovados* del ciclo inicial —los dos primeros cursos de la educación general básica— y un año después los del ciclo medio —los dos cursos siguientes—. Los *Programas Renovados* de los tres cursos restantes de la educación general básica, correspondientes al ciclo superior, que según las previsiones ministeriales habían de estar elaborados en 1983, no llegan, sin embargo, a publicarse. Las razones alegadas por el nuevo gobierno socialista que se constituye tras las elecciones generales de 1982 son de dos órdenes: en primer lugar, la conveniencia de evaluar previamente el impacto real de los *Programas Renovados* del ciclo inicial y medio; y en segundo lugar, la voluntad de llevar a cabo una experimentación antes de proseguir con la revisión de los programas escolares.

Se inicia de este modo un período de experimentación, de reflexión y debate que culmina en octubre de 1990 con la promulgación de la LOGSE y en el que es posible distinguir dos fases claramente diferenciadas. Durante la primera, entre 1983 y 1987 aproximadamente, el proceso se caracteriza por una serie de experimentaciones y actuaciones sectoriales dirigidas a subsanar algunos desajustes particularmente obvios y graves del sistema educativo. A la experimentación del ciclo superior de la educación general básica se suma muy pronto la de las enseñanzas medias, que afecta al bachillerato unificado y polivalente y a la formación profesional de primer y segundo grado —las dos vías formativas diferenciadas establecidas por la LGE al término de la educación general básica—. En realidad, no se trata de una experimentación única, sino más bien de diferentes experimentaciones, ya que las Comunidades Autónomas con competencias en materia educativa utilizan a menudo modelos con diferencias notables entre sí, tanto en los aspectos organizativos como curriculares. Otras experimentaciones y actuaciones particularmente relevantes promovidas por las administraciones educativas durante este período son, a nuestro juicio, la puesta en marcha de un plan experimental de educación infantil y el proyecto de integración en las escuelas ordinarias de los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales. Más allá de otras consideraciones, lo que interesa destacar aquí es que estas y otras actuaciones contribuyen de manera decisiva a una toma de conciencia creciente de las dificultades que plantea una estrategia de reformas parciales, limitadas a algunos niveles o aspectos de la enseñanza, sin haber definido y precisado previamente el modelo de conjunto del sistema educativo que se pretende establecer.

El punto de inflexión, con el que comienza la segunda fase antes señalada, puede situarse en 1987, con la publicación de un informe del Ministerio de Educación y Ciencia cuyo título, *Proyecto para la*



Plaza de España, Sevilla

Reforma de la Enseñanza. Propuesta para el debate, indica claramente el abandono de la estrategia de reformas parciales y la orientación decidida hacia una reforma global del sistema educativo. En efecto, en el transcurso de esos años va instalándose progresivamente la idea de que la magnitud y profundidad de los cambios políticos, económicos, sociales y culturales que se han producido en España desde la implantación de la democracia exigen una reforma global, de igual magnitud y profundidad, de su sistema educativo. Entre los muchos argumentos utilizados, cabe destacar los siguientes: los retos que plantea la Constitución de 1978 en materia educativa; la substitución del Estado centralista por un Estado de las Autonomías recogido igualmente en el texto constitucional; las consecuencias para la organización y funcionamiento de los centros docentes de la promulgación, en 1985, de la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación* (LODE); el reconocimiento de las competencias educativas que reconocen a las Comunidades Autónomas la Constitución de 1978 y los respectivos estatutos de autonomía; la necesaria convergencia con los sistemas educativos de los países de la Comunidad Económica Europea. O aún, en otro orden de consideraciones, el vacío legal existente entre la edad media prevista para el término de la educación obligatoria al finalizar la educación general básica (14 años) y la edad legal de incorporación al mundo del trabajo (16 años); o también, el incremento espectacular de las tasas de paro entre los jóvenes que buscan el primer empleo al término de la escolaridad obligatoria.

Ciertamente, en las circunstancias descritas parecía harto difícil que el sistema educativo pudiese afrontar con éxito los retos que se le planteaban sin experimentar, a su vez, una transformación de igual o similar magnitud y profundidad que la experimentada por la sociedad española. Pero además, a los argumentos precedentes se suman otros que no sólo refuerzan la orientación hacia una reforma global, sino que aconsejan que dicha reforma no se limite a los aspectos estructurales y organizativos. Nos referimos a la existencia repetidamente constatada de múltiples deficiencias y disfunciones en el sistema educativo y a la urgencia por superarlas y corregirlas. Así, por ejemplo, los datos recogidos en un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre el estado de la educación en España publicado en 1986 (MEC 1986) indican que en ese momento el 20% del alumnado ha repetido un curso cuando comienza el ciclo superior de la educación general básica —es decir, cinco años después de haber iniciado su escolaridad—; alrededor del 30% de los alumnos y alumnas que finalizan la educación general básica no obtienen el diploma de graduado escolar, lo que les impide acceder a los estudios de bachillerato; aproximadamente el 14 % de los alumnos y alumnas abandonan el sistema educativo al término de la educación general básica y no cursan estudios de bachillerato ni de formación profesional; alrededor del 35% de los alumnos que inician los estudios de formación profesional de primer grado abandonan sin obtener la titulación correspondiente; en el caso de la formación profesional de segundo grado, este porcentaje se sitúa en torno al 30%; en el conjunto de la formación profesional (primer y segundo grado), el porcentaje de fracasos (repeticiones más abandonos) durante el período 1981-83 está por encima del 65%, y en lo que concierne al bachillerato unificado y polivalente el porcentaje se sitúa en torno al 50%.

Los índices de fracaso escolar eran, sin embargo, únicamente la punta del iceberg y el síntoma más visible de una enfermedad que afectaba gravemente la calidad de la enseñanza que en ese momento ofrecía el sistema educativo español a sus alumnos. Otros muchos factores y síntomas no menos claros —por ejemplo, el descontento creciente del profesorado ante la precariedad de las condiciones económicas y laborales en que se veía obligado a desarrollar su labor; la escasez de recursos humanos y materiales; el déficit crónico en la formación inicial y la ausencia de planes institucionales de actualización y formación en servicio del profesorado; la planificación y gestión deficiente de los escasos recursos disponibles; la hegemonía de los modelos de enseñanza y aprendizaje tradicionales; la falta de una cultura institucional, organizativa y pedagógica en los centros; la sobrecarga de contenidos, la excesiva inspiración disciplinar y el academicismo de los planes de estudio; la escasa valoración social de la formación profesional y la sobrevaloración del bachillerato unificado y polivalente como vía formativa conducente a los estudios universitarios; el desfase entre la formación recibida por el alumnado y las necesidades del sistema productivo, etcétera— ponían

igualmente de relieve que los problemas de fondo del sistema educativo español eran básicamente problemas relacionados con la calidad de la enseñanza.

De este modo, a partir del punto de inflexión que hemos situado en 1987 con la publicación por parte del Ministerio del *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Propuesta para el debate*, la reforma educativa española se orienta definitivamente en una doble dirección. Por una parte, se trata de llevar a cabo una reforma global del sistema educativo, es decir, una reforma que afecta a todos los niveles de las enseñanzas de régimen general previos a la universidad, desde la educación preescolar al bachillerato y la formación profesional, y también a las enseñanzas de régimen especial (música y danza, arte dramático, artes plásticas y diseño) y a la educación de adultos, y ello tanto en lo que concierne a la educación ordinaria como a la llamada educación especial. Por otra parte, se aspira a introducir cambios no sólo en lo que se refiere a los aspectos estructurales y de ordenación del sistema educativo —tipos de enseñanzas; niveles, etapas, ciclos y cursos en los que se organizan las enseñanzas; tipos de centros en los que se imparten; etcétera— sino también y muy especialmente en todos aquellos aspectos más directamente vinculados a la calidad de la educación que ofrece al alumnado.

Ambas orientaciones se afianzan en el transcurso del debate generado a partir del *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza* y son progresivamente asumidas, más allá de discrepancias y discusiones sobre algunos aspectos particularmente polémicos y conflictivos de la propuesta —por ejemplo, los relativos a la organización y el carácter más o menos comprensivo de los últimos cursos de la educación obligatoria, la duración y diversificación del bachillerato o la articulación entre los dos niveles de formación profesional— por sectores cada vez más amplios de la sociedad y la comunidad educativa. Ambas opciones quedan por lo demás perfectamente reflejadas en el *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, presentado por el Ministerio de Educación y Ciencia a la opinión pública en 1989, y posteriormente en el texto de la LOGSE que, como apuntábamos al comienzo de este apartado, constituye el punto de arranque y el referente legal de la actual reforma educativa española. Tanto en el *Libro Blanco* como en el texto de la LOGSE encontramos una misma idea subyacente: los cambios de estructura y de ordenación del sistema educativo son necesarios y urgentes, y sin ellos es imposible hacer frente a los retos y exigencias que la sociedad española se plantea y plantea a la educación, pero el problema principal es poner en marcha procesos y dinámicas de transformación en los centros educativos y en las aulas escolares que contribuyan a medio y largo plazo a mejorar substancialmente la calidad de la educación que reciben los alumnos y alumnas escolarizados. Pero conviene ya, llegados a este punto, que pasemos a describir brevemente las principales propuestas que conforman a nuestro entender el núcleo esencial de la reforma educativa española tanto en su vertiente estructural y de ordenación como en su dimensión más cualitativa.

El qué de la reforma: cambios estructurales y transformaciones cualitativas

Desde el *punto de vista estructural*, la ampliación en dos años de la educación básica obligatoria y gratuita, que pasa a tener una duración de diez cursos —entre los 6 y los 16 años de edad media teórica de los alumnos— en lugar de los ocho que tenía anteriormente, es sin lugar a dudas el cambio más llamativo introducido por la reforma educativa española. Esta ampliación, que homologa el sistema educativo español con los de la mayoría de los países europeos, ha obligado lógicamente a reestructurar el último tramo de la educación general básica y las enseñanzas medias —bachillerato unificado polivalente y formación profesional de primer y segundo grado de la LGE de 1970—. La opción elegida consiste en organizar la educación obligatoria en dos etapas denominadas, respectivamente, educación primaria y educación secundaria obligatoria. La estructura del nuevo sistema educativo se completa, en el tramo previo a la educación obligatoria, con una etapa de educación infantil y en el tramo posterior a la misma con el bachillerato y la formación profesional. Veamos suscintamente las principales novedades que introduce esta organización.[1]

La *educación infantil* abarca desde los primeros meses de la vida hasta los seis años y aparece organizada en dos ciclos, hasta los tres años el primero y de los tres a los seis años el segundo. Quizás el hecho más destacable es que, por primera vez en nuestro país, esta etapa recibe un tratamiento unificado en una perspectiva decididamente educativa. La educación infantil se propone como metas esenciales contribuir al desarrollo de los niños y niñas durante los primeros años de vida y compensar, en la medida de lo posible, las eventuales carencias que tienen su origen en el entorno social, cultural y económico en el que viven.

La *educación primaria* consta de seis cursos distribuidos en tres ciclos de dos cursos. En términos de la edad media teórica del alumnado, la educación primaria comienza a los seis años y finaliza a los doce años. Los cambios de estructura introducidos por esta etapa son relativamente pequeños, englobando la educación primaria los ciclos inicial y medio y el primer curso del ciclo superior de la anterior educación general básica. La educación primaria se concibe como un intento sistemático de favorecer la incorporación crítica y creativa a la cultura de los niños y niñas.

La *educación secundaria obligatoria* se configura como una etapa educativa nueva formada por cuatro cursos distribuidos en dos ciclos de dos cursos cada uno. En términos de la edad media teórica de los alumnos, comienza a los doce años y llega hasta los dieciséis. Esta etapa responde, al igual que la educación primaria, a un modelo de enseñanza integrada o com-

[1] La descripción que sigue está limitada a las enseñanzas de régimen general. Los lectores interesados en los cambios introducidos por la reforma educativa española en las enseñanzas de régimen especial (música y danza, arte dramático, artes plásticas y diseño), así como en la educación especial, la educación de adultos y la compensación de las desigualdades en educación, pueden consultar directamente el texto de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de Ordenación General del Sistema Educativo (B.O.E. nº 238, de 4 de octubre de 1990).

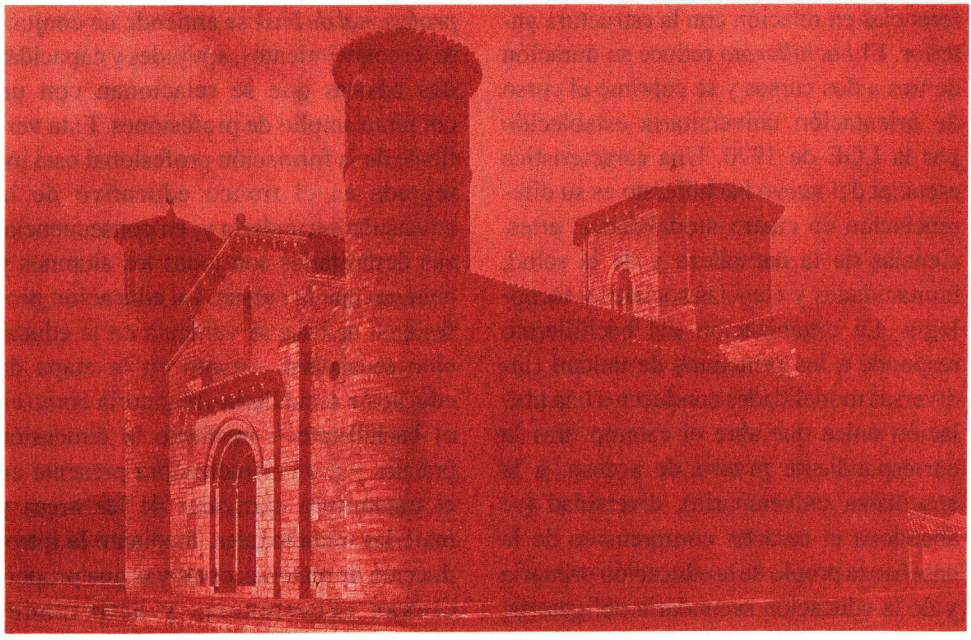
prensiva —es decir, plantea un currículo común para todos los alumnos y alumnas que lo cursan— si bien se introduce una cierta optatividad en el tramo final (cursos noveno y décimo). Esta etapa marca el término de la educación básica obligatoria y, por lo tanto, una de sus principales finalidades es preparar a los alumnos y alumnas que la cursan para convertirse en ciudadanos y ciudadanas capaces de desempeñar sus deberes y ejercer sus derechos en nuestra sociedad. Pero, al mismo tiempo, es una etapa educativa que tiene la responsabilidad de preparar al alumnado para que pueda acceder, sin discriminaciones de ningún tipo, a las diferentes modalidades de la educación secundaria postobligatoria.

En lo que concierne a la educación postobligatoria, se establecen dos vías formativas: el bachillerato y la formación profesional. Ambas presentan fuertes diferencias en relación con la estructura anterior. El *bachillerato* reduce su duración de tres a dos cursos y se suprime el curso de orientación universitaria establecido por la LGE de 1970. Una característica esencial del nuevo bachillerato es su diferenciación en cuatro modalidades: artes, ciencias de la naturaleza y de la salud, humanidades y ciencias sociales y tecnología. La organización del bachillerato responde a los principios de unidad (las diversas modalidades conducen a una titulación única que abre el camino, tras la correspondiente prueba de acceso, a la enseñanza universitaria), diversidad (se abandona el carácter comprensivo de la enseñanza propio de la educación primaria y de la educación secundaria obligatoria, introduciendo opciones diferenciadas de formación plasmadas en las diversas modalidades) y transitabilidad (se asegura la reversibilidad de las opciones entre las diversas modalidades, lo que obliga a introducir una mayor opcionalidad en el segundo curso). Asimismo, junto al evidente valor preparatorio del bachillerato (acceso a la enseñanza universitaria y a la formación profesional especializada), se refuerza el valor terminal de la etapa.

La *formación profesional*, por último, presenta una estructura de ciclos y módulos de duración variable más flexibles y profesionalizadores que en el modelo de la LGE de 1970 y con un valor claramente terminal. Uno de los elementos fundamentales de la ordenación de la nueva formación profesional reside, a nuestro juicio, en la diferencia que se establece entre la educación profesional de base y la formación profesional específica. Por *educación profesional de base* se entiende un conjunto de conocimientos, aptitudes y capacidades básicas que se relacionan con un conjunto amplio de profesiones. Esta vertiente de la formación profesional está integrada en el tronco educativo de la educación secundaria y, en consecuencia, sus destinatarios son todos los alumnos y alumnas que la cursan. La educación profesional de base se vehicula en la educación secundaria —tanto en la etapa de educación secundaria obligatoria como en el bachillerato— mediante la dimensión práctica y profesionalizadora presente en el tratamiento curricular de las áreas y materias tradicionales, mediante la introducción de materias optativas que proporcionan experiencias y actividades

preprofesionales y, muy especialmente, mediante la presencia de una educación tecnológica general que forma parte del tronco común de la educación secundaria obligatoria.

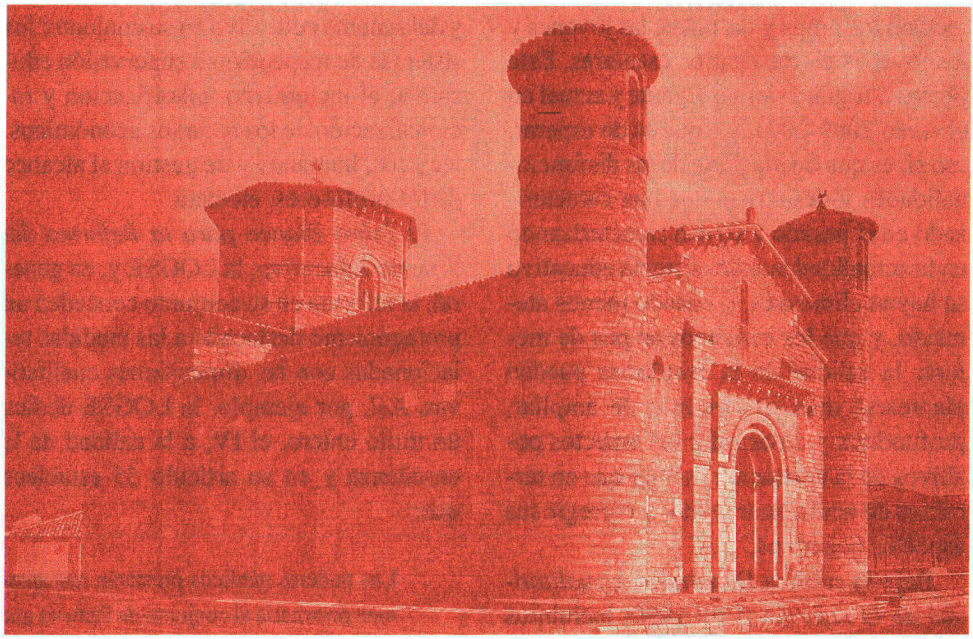
La formación profesional específica designa el conjunto de habilidades, conocimientos y capacidades necesarias para ejercer una gama más o menos amplia de puestos de trabajo afines o relacionados. Esta formación está organizada por ciclos y módulos y se sitúa en tres niveles que se corresponden con los establecidos por la Unión Europea. El nivel 1 se corresponde en realidad con la formación adquirida tras haber cursado la escolaridad obligatoria y no supone de hecho una cualificación profesional específica. Los ciclos profesionales de grado medio (CPGM) suponen la adquisición de conocimientos y capacidades propios de un trabajador cualificado en el ejercicio de una profesión. Los ciclos profesionales de grado superior (CPGS) proporcionan una cualificación completa para el ejercicio de responsabilidades de coordinación y/o programación en una profesión. Mientras que el acceso a los CPGM se produce al término de la educación secundaria obligatoria —ya sea directamente, en el caso de los alumnos y alumnas que han alcanzado los objetivos de esta etapa, ya sea mediante una prueba de acceso en el caso de aquéllos que no los han alcanzado— para incorporarse a los CPGS se requiere haber cursado y superado el bachillerato o, en su defecto, superar una prueba de acceso. La ordenación de la formación profesional supone una ruptura con la situación anterior de una vía formativa paralela al bachillerato unificado y



Iglesia de San Martín. Palencia

polivalente articulando, en cambio, una serie de vías de salida de la educación secundaria hacia el mundo de trabajo que se sitúan en diferentes momentos de la misma.

La somera y en muchos aspectos incompleta descripción que precede basta para dar cuenta del alcance y la amplitud de los cambios estructurales introducidos por la LOGSE. La importancia de estos cambios y también el origen de buena parte de las dificultades que está produciendo su puesta en marcha son, sin embargo, fácilmente identificables a partir de la breve descripción realizada. Piénsese, por mencionar algunos ejemplos, en la necesidad de mayores recursos de todo tipo —económicos, humanos, de equipamiento, de formación— que plantea la ampliación de la escolaridad obligatoria de ocho a diez cursos, la adecuación de los centros a las nuevas enseñanzas, la construcción de nuevos centros escolares, la ampliación y reestructuración de las plantillas del profesorado, etcétera. La necesidad de mayores recursos no es en absoluto ajena, como tendremos ocasión de subrayar más adelante, a los retrasos sucesivos que se han ido produciendo en el calendario de implantación de la reforma. Con todo, son cambios que es posible planificar mediante un estudio detallado y preciso de los costes y que es posible llevar a cabo en un plazo de tiempo determinado siempre y cuando se garantice la correspondiente inversión económica. En este sentido debe entenderse el calendario que establece un inicio y un final para la implantación de la reforma: en el curso académico 1991-1992 comenzó la implanta-



ción gradual generalizada de la educación infantil y en el curso 2000-2001, de acuerdo con la última revisión del calendario, se habrá completado la puesta en marcha del nuevo bachillerato y de la nueva formación profesional específica.

Este calendario, sin embargo, no sirve para las dimensiones cualitativas de la reforma. En este caso, el inicio no se sitúa en el curso 1991-1992, sino mucho antes, puesto que la mayoría de estas dimensiones no hacen sino reflejar y extender propuestas y actuaciones que tienen su origen en la reflexión y la experiencia de numerosos profesores que, desde hace mucho tiempo, individualmente o en el marco de los Movimientos de Renovación Pedagógica, se han esforzado por mejorar la calidad de la enseñanza. Y el final tampoco se situa en el curso 2000-2001. Siempre será posible, además de legítimo y deseable, mejorar la calidad de la enseñanza que reciben los niños y las niñas, las jóvenes y los jóvenes en los centros escolares. Este objetivo seguirá siendo vigente y actual en el curso 2000-2001. Lo que es de esperar, eso sí, es que buena parte de las disfuncionalidades y desajustes que han caracterizado en el pasado y siguen caracterizando en la actualidad nuestro sistema educativo se hayan eliminado, o cuando menos atenuado, y que los esfuerzos en pos de mejorar la calidad de la enseñanza puedan plantearse más en términos de ampliar, profundizar y desarrollar los aspectos positivos de la educación escolar que en términos de neutralizar, evitar y corregir sus aspectos negativos.

Bajo la rúbrica *Dimensiones cualitativas de la reforma* (Coll 1990) incluimos una serie de propuestas y planteamientos mucho menos espectaculares que los comentados anteriormente a propósito de la nueva ordenación del sistema educativo pero que, según se desprende del análisis y valoración de las reformas educativas realizadas en otros países, son las únicas que consiguen realmente transformar la práctica pedagógica a medio y largo plazo. Tienen que ver con aspectos como la definición, puesta en práctica y evaluación del currículo escolar —es decir, con las decisiones relativas a los objetivos, los contenidos y la metodología de la enseñanza—; la formación inicial y en servicio del profesorado y la profesionalización de la actividad docente; la organización y funcionamiento de los centros escolares; los servicios de orientación y de apoyo psicopedagógico y didáctico; la elaboración de materiales didácticos y curriculares; la evaluación de los centros escolares y del sistema educativo en su conjunto; los sistemas de inspección o supervisión educativa; el incremento, planificación y racionalización de los recursos económicos, técnicos, humanos y de gestión al alcance de los profesores, etcétera.

El *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, la LOGSE y, en general, la reforma en su conjunto conceden un protagonismo destacado a las medidas relacionadas con las dimensiones cualitativas. Así, por ejemplo, la LOGSE dedica un título entero, el IV, a la calidad de la enseñanza y en su artículo 55 establece que:

> Los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que

favorecen la calidad y mejora de la enseñanza, en especial a:

a) La cualificación y formación del profesorado;

b) La programación docente;

c) Los recursos educativos y la función directiva;

d) La innovación y la investigación educativa;

e) La orientación educativa y profesional;

f) La inspección educativa;

g) La evaluación del sistema educativo.

Las limitaciones de extensión que ha de respetar razonablemente un artículo como éste impiden que entremos a exponer las medidas concretas que, en cada uno de estos apartados, propone la reforma educativa española, aunque el lector interesado encontrará una exposición detallada sobre al menos dos de ellos, los relativos al diseño y desarrollo del currículo y a la formación y actualización del profesorado, en otras colaboraciones incluidas en este mismo monográfico.[2]

Permítasenos, sin embargo, formular aún dos consideraciones antes de finalizar este apartado. La primera es que, si bien ninguna de estas medidas por sí sola es capaz de producir una mejora espectacular de la enseñanza, hay pocas dudas de que el nivel de calidad de un sistema educativo depende esencialmente de que se tomen todas ellas coordinadamente y de forma continuada durante un período suficientemente largo. Los efectos de las medidas cualitativas son siempre lentos y progresivos y sólo se manifiestan a medio y largo plazo. Son además, por lo general, medidas difíciles de implantar, pues suponen no sólo una inversión considerable de recursos económicos cuya rentabilidad no es inmediata, sino también, un cambio de mentalidades y de actitudes en los actores educativos. Son, en suma, medidas que tratan de promover y extender una nueva cultura pedagógica y cuya implantación, en consecuencia, no se rige por la misma lógica ni puede estar sujeta a los mismos plazos que las medidas de cambio estructural.

La segunda es que, llegados a este punto, resulta casi obligado preguntarnos si la reforma educativa española, tal como ha sido planteada y diseñada, ofrece una plataforma apropiada para promover e impulsar este proceso lento, progresivo y, sin embargo, inaplazable e irrenunciable, de transformación de la práctica docente y mejora de la calidad de la enseñanza que requiere nuestro sistema educativo. Como trataremos de argumentar en las páginas siguientes, nuestro análisis nos conduce a una respuesta matizada. Por una parte, estamos convencidos de que en la formulación y planificación de la reforma hay elementos útiles y valiosos para impulsar un cambio educativo real,[3] pero también de que existen algunas zonas peligrosas de indefinición y ambigüedad. Por otra parte, hemos de tener en cuenta que una cosa es

[2] Ver los trabajos de Elena Martín y de Daniel Gil, Carlos Furió y Valentín Gavidia, respectivamente, publicados en este mismo número.

[3] Algunos argumentos que sustentan y justifican esta valoración en lo que concierne estrictamente a los planteamientos curriculares de la reforma pueden encontrarse en Coll (1994).

el diseño de la reforma y la formulación de las propuestas y medidas reflejadas en los textos legales y otra —en ocasiones muy distinta— su desarrollo y la puesta en marcha efectiva y sostenida en el tiempo de las mismas.

El cómo de la reforma: estrategias de planificación y proceso de implantación

De lo dicho más arriba, se sigue que un análisis mínimamente riguroso de las estrategias de planificación, desarrollo e implantación de la reforma educativa española no puede ni debe ignorar la evolución experimentada en los dieciséis años transcurridos desde sus prolegómenos, en el inicio de los años ochenta, hasta el momento actual, próxima ya la culminación de los cambios estructurales y de ordenación previstos en la LOGSE. Además, un análisis exhaustivo debería tener aún en cuenta otros dos factores. En primer lugar, la existencia de diferencias de todo orden —de opciones estratégicas, de prioridad en las actuaciones, de calendario, de organización del currículo, etcétera— en ocasiones importantes, que se han ido introduciendo en el transcurso de estos años entre las diferentes comunidades autónomas con competencias plenas en educación, y entre éstas y la administración central, como consecuencia de la progresiva descentralización política y administrativa del Estado español. Y en segundo lugar, la constatación de que las estrategias efectivamente utilizadas presentan a menudo diferencias importantes entre sí



Catedral de Murcia

en cuanto a las opciones básicas que las sustentan en función de los aspectos concretos de la reforma —currículo, organización y funcionamiento de los centros, materiales didácticos y curriculares, estructuras de orientación educativa y psicopedagógica, inspección educativa, formación inicial o formación en servicio del profesorado, apoyo a la investigación e innovación educativa, etcétera— que elijamos como foco del análisis.

No obstante, y habida cuenta de las limitaciones de espacio, en lo que sigue centraremos nuestro análisis en algunas cuestiones sobresalientes directamente relacionadas con las dimensiones que comentábamos al principio del artículo, así como a su evolución a lo largo del tiempo. De este modo, siguiendo la tónica de los apartados anteriores, distinguiremos tres períodos estratégicos fundamentales: el período de las reformas parciales o sectoriales de naturaleza experimental (1982-1987), el período de cierre o período legislativo básico (1988-1991) y el período de desarrollo normativo e implantación (1992-1998); y dentro de este último período distinguiremos aún entre la etapa de gobierno socialista (1992-1996) y la etapa del actual gobierno conservador (a partir de 1996).

El *primer período* (1982-1987), el de las reformas parciales o sectoriales de naturaleza experimental, se caracteriza por una serie de opciones estratégicas que, a grandes rasgos, pueden sintetizarse en los puntos siguientes.

a) En lo que concierne a la amplitud y la perspectiva temporal, se adopta *una estrategia experimental lenta y por etapas limitada a algunos aspectos o niveles del sistema educativo* —ciclo superior de la educación general básica, enseñanzas medias, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales, entre otros—. Sin definir de entrada el modelo final de sistema educativo al que se desea llegar, la finalidad última es, por supuesto, conseguir una transformación gradual del existente como resultado de procesos de experimentación progresivamente más amplios, que abarquen cada vez más profesores, más centros, más etapas y más aspectos, hasta confundirse con la propia generalización de la reforma. Es lo que ha dado en denominarse en ocasiones una estrategia de *mancha de aceite*, que comenzaría afectando a determinados puntos del sistema para irse extendiendo progresivamente hasta implicar y afectar al conjunto del mismo. En esta dimensión, por tanto, se privilegia el principio estratégico de la *gradualidad,* que hace muy difusas, a veces prácticamente inexistentes, las fronteras entre planificación e implantación.

b) En relación con la naturaleza de los cambios, se da prioridad a los procesos de innovación pedagógica y didáctica y a la mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje frente a los aspectos más estructurales, de ordenación, normativos y políticos. Se piensa que, en su momento, los cambios del segundo tipo, de naturaleza más *macro*, serán una consecuencia lógica y un complemento inevitable de los cambios experimentados en ámbitos suficientemente significativos de las prácticas educativas escolares, de nivel más *micro*.

c) En cuanto a la iniciativa y el protagonismo en la definición y gestión de los

procesos de cambio que se pretende promover, se adopta claramente una estrategia de *abajo-arriba*. Los equipos de experimentación participan voluntariamente en el proceso y lo hacen con una gran autonomía. Son básicamente estos equipos los que deciden el qué y el cómo de la experimentación. La administración educativa establece únicamente orientaciones muy generales y su responsabilidad fundamental consiste en promover, impulsar, apoyar, coordinar, financiar y extraer conclusiones de las experiencias acometidas. La idea subyacente a este reparto de responsabilidades es que, a partir del análisis y la valoración de experiencias concretas, y en cierto sentido singulares, podrán extraerse mediante el correspondiente proceso de inferencia, unos principios generales de actuación.

d) En relación con el tipo de racionalidad que se pone en juego, la estrategia es coherente con una *racionalidad práctica*. Los profesores participantes, a partir de su conocimiento y experiencia, tratan, por ensayo y error, de innovar desde y para la práctica de aula. De esta manera, las fuentes disciplinares y metadisciplinares tienen en general un papel secundario, siendo en cambio las intuiciones y las creencias de los profesores, en interacción con los datos de la experiencia, las que adquieren todo el protagonismo.

e) Por último, y a modo de síntesis, este primer período se caracteriza a nuestro juicio por una *tendencia estratégica simplificadora y espontaneísta*. Simplificadora, porque tiene en cuenta únicamente algunos elementos del sistema educativo —el profesor, el equipo docente, el conocimiento experiencial, el contexto concreto, etcétera— y, en el mejor de los casos, algunas de las interacciones entre éstos y otros elementos del sistema. Otros muchos elementos e interacciones —los modelos de referencia, las orientaciones curriculares, los aspectos estructurales y organizativos, la articulación entre los sucesivos niveles educativos, etcétera— de importancia igualmente crucial para la organización y funcionamiento del sistema educativo quedan relegados a un papel subsidiario o son simplemente ignorados. Espontaneísta, también, porque se sustenta de forma casi exclusiva en la iniciativa del profesorado participante, en su motivación y capacidad de actuación, confiando un tanto ingénuamente en que, a partir del intercambio de experiencias prácticas, se generarán las condiciones necesarias y suficientes para alcanzar mayores grados de generalización, y porque se renuncia a una orientación y dirección democrática del proceso que favorezca e impulse, entre otras cuestiones, un contraste crítico entre la teoría y la práctica pedagógica.

Es difícil hacer una valoración ponderada de este primer período. En muchos casos, las reformas experimentales acometidas no fueron objeto de una evaluación sistemática y rigurosa. En otros, los resultados de las evaluaciones no llegaron a publicarse[4] o no fueron difundidos suficientemente. En realidad, el breve análisis

[4] Entre las que sí han llegado a publicarse, aunque en la mayoría de las casos con retrasos que refuerzan el argumento general presentado, cabe mecionar los trabajos del CIDE (1988), Aguilera y otros (1990), Departament d'Ensenyament (1991), o el muy reciente e interesante de Pérez Gómez (1998) sobre la reforma del ciclo superior en Andalucía.

expuesto se basa más en nuestra experiencia como participantes en algunas de estas reformas experimentales y como observadores de las mismas que en datos empíricamente contrastados. No obstante, nos permitiremos avanzar dos valoraciones genéricas: por un lado, y en términos generales, se despierta un extraordinario entusiasmo en un sector minoritario, pero significativo del profesorado; por otro lado, y al mismo tiempo, buena parte de las energías y esfuerzos de los participantes en estas reformas sectoriales se canalizan a través de un voluntarismo y un idealismo con pocas o nulas posibilidades de perdurar en el tiempo.

Efectivamente, tanto los equipos de profesores que participan en la experimentación de las diferentes reformas sectoriales, como los colectivos que se encuentran en la vanguardia de la innovación y la renovación pedagógica, hacen mayoritariamente suyos los principios participativos de esta etapa. Por primera vez, la administración educativa apuesta clara y decididamente por la autonomía del profesorado. Este hecho llega a generar en ocasiones, especialmente cuando se dan ciertas dosis de orientación centralizada, dinámicas irrepetibles y altamente fructíferas. Es el caso, por ejemplo, de la experimentación del ciclo superior de la educación general básica en la comunidad autónoma de Andalucía, donde se pone en marcha un auténtico movimiento de reforma curricular que aglutina a más de setenta equipos de experimentación, once coordinadores provinciales y un equipo diversificado de asesores y coordinadores centrales. En este contexto, y con un funcionamiento de doble dirección entre profesores y coordinadores, el programa amplía progresivamente las variables e interacciones que se someten a experimentación, superando el marco reducido de la experiencia de aula. Así, cuestiones como la participación de padres y alumnos, la organización y gestión de los centros, los horarios y los espacios escolares, la estructura laboral de los docentes, los modelos y fundamentos teóricos, la formación del profesorado, la investigación educativa, el currículo de la etapa, los mecanismos para la difusión y generalización de la reforma y los criterios para la revisión del currículo, entre otras, son incorporadas progresivamente al proceso.[5]

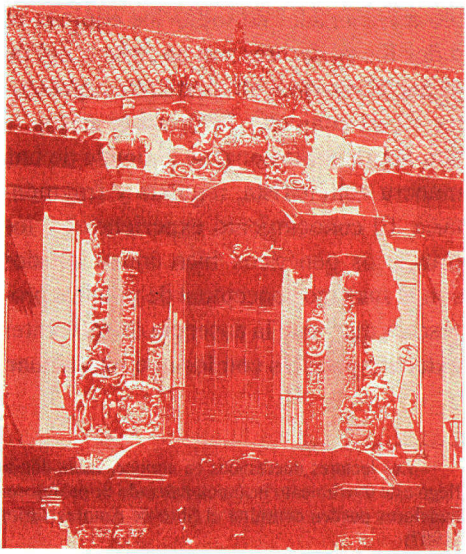
Sin embargo, no todos los programas de experimentación tienen esta trayectoria. Con frecuencia los esfuerzos del profesorado topan con obstáculos insalvables de naturaleza conceptual, organizativa y laboral que provocan frustración, desorientación y abandono. Incluso en el ejemplo mencionado, no todos los equipos ni todos los profesores son un reflejo fiel de lo que el movimiento pretendía representar en su conjunto. En muchos casos la autonomía profesional se entiende de una manera voluntarista, ingenua y fragmentaria. El conocimiento experiencial y los principios genéricos bien intencionados son el sustento conceptual de muchos profesores que, ante la ausencia de referentes externos potentes con los que interactuar,

[5] Los lectores interesados en conocer hasta dónde llegó este movimiento institucionalizado de profesores andaluces pueden consultar el libro de Autores varios (1987).

acaban irremediablemente atrapados por innumerables problemas prácticos de difícil solución.

Definitivamente, un balance distanciado de este período nos confirma la necesidad estratégica de promover la autonomía de los profesores y su participación consciente y activa en los procesos de reforma educativa, pero también los graves errores que se pueden cometer cuando, tomando ingénuamente la parte por el todo, se considera que la solución de los problemas educativos depende únicamente de los profesores y de su experiencia.

En el *segundo período* (1988-1991), que hemos denominado de cierre o período legislativo básico, se produce un cambio radical de estrategia y una ruptura con muchas de las opciones que caracterizan la etapa anterior. Se suspenden —o se dejan languidecer— los programas experimentales en marcha en las diferentes reformas sectoriales, especialmente en lo que concierne a la reforma del ciclo superior de la educación general básica y de las enseñanzas medias. Se tiende a pensar que estas reformas han sido mucho más positivas y fructiferas en lo que concierne a su capacidad para motivar e ilusionar a los sectores más innovadores del profesorado que en lo que respecta a su capacidad para extender la *mancha de aceite* al conjunto del sistema educativo y para generar principios generales de ordenación y actuación. De ahí la convicción, ampliamente extendida en esos momentos entre el núcleo de los responsables técnicos y políticos de la conducción del proceso de reforma, de que los resultados de la experimentación no suponen una gran ayuda para acometer el proceso de tranformación global que, como hemos mencionado en un apartado anterior, parece necesitar el sistema educativo. De ahí también la percepción, fuertemente instalada entre algunos sectores que han participado más directamente en las reformas experimentales, de que se ignoran los resultados de las experimentaciones anteriores en el momento de acometer y decidir los cambios legales y normativos que constituyen la prioridad de la administración educativa durante este período.



Palacio Arzobispal, Sevilla

En suma, se produce un cambio de rumbo que es el fruto, en parte, de la convicción de que algunas de las opciones estratégicas realizadas durante el período anterior son erróneas y deben ser objeto de una corrección; y en parte, también, de que es necesario unificar las reformas parciales y sectoriales en una reforma global que responda a un modelo de conjunto del siste-

ma educativo que se pretende implantar. Al igual que hemos hecho en el caso del período anterior, describiremos ahora brevemente el nuevo enfoque estratégico en función de las dimensiones generales que venimos considerando.

a) En relación con el grado de amplitud y con la perspectiva temporal, se adopta ahora una *estrategia global* centrada en la elaboración y promulgación del marco legal y normativo que establece las finalidades, las características, la organización y el funcionamiento del sistema educativo y que ha de presidir y orientar el proceso posterior de implantación de la reforma. Se pasa así, por tanto, de considerar que el marco normativo y doctrinario ha de ser el resultado de un largo *proceso previo de reforma o reformas experimentales*, a la idea contraria de que la existencia de dicho marco es una condición necesaria para orientar, encauzar y dotar de coherencia al *proceso de reforma posterior* que exige precisamente su concreción e implantación.

b) En relación con el tipo de cambios perseguidos, se da *prioridad a los cambios políticos, normativos, de ordenación y administrativos,* frente a los cambios más próximos a la práctica concreta en los centros y en las aulas. Conviene subrayar que esta prioridad se aplica tanto a los aspectos estructurales como a las dimensiones cualitativas, que son objeto de atención por igual en la LOGSE y en la normativa complementaria que la desarrolla (ver el apartado relativo al qué de la reforma). En ambos casos, se piensa que los cambios del primer tipo —de ordenación y regulación, y por lo tanto de naturaleza más macro— son necesarios para que puedan producirse, y sobre todo consolidarse y generalizarse, los cambios del segundo tipo relativos a las prácticas educativas concretas y, por lo tanto, de naturaleza más micro.

c) En cuanto a la iniciativa y el protagonismo en la definición y gestión de los procesos de cambio que se pretende promover, la nueva estrategia es coherente con un *modelo de arriba-abajo*. El motor del proceso se sitúa ahora en el plano legal, político y administrativo más que en el profesional. Si bien es cierto que se crean espacios de consulta y debate público sobre los cambios que se proponen, también lo es que estas iniciativas difícilmente permiten modificaciones substanciales en la orientación original y son, en general, poco utilizadas por los colectivos y los sujetos concretos y particulares. Y es que, en el fondo, la finalidad última es conseguir un cierre normativo y doctrinario —en muchos aspectos bastante coherente con posiciones progresistas y rigurosas— y su implantación posterior en el conjunto del sistema.

d) En coherencia con lo anterior, en la elaboración del marco legal y normativo se privilegia la *racionalidad científico-técnica* frente a la racionalidad práctica característica del período anterior. Los administradores, los políticos y los expertos —entre los que también se incluyen profesores, pero en tanto que especialistas en un determinado conocimiento disciplinar y no, o no únicamente, como detentadores de un conocimiento práctico profesional— son en este momento los protagonistas del proceso de diseño y planificación,

y tratan de aportar a él lo mejor de su bagaje ideológico y científico. Como consecuencia de esto, las fuentes disciplinares, especialmente la teoría del currículo, la psicología de la educación y las didácticas específicas tienen un papel determinante en la definición y fundamentación del modelo pedagógico, curricular y organizativo.

e) En síntesis, este período se caracteriza por una tendencia *estratégica simplificadora y tecnológica*. Si bien es cierto que la mayoría de las propuestas incluidas en el diseño normativo (el qué de la reforma) están lejos de responder a planteamientos simplificadores, la manera como se generan (el cómo) tiende a privilegiar el papel de algunos aspectos o elementos —los agentes centrales, el conocimiento disciplinar, el marco normativo, etcétera— frente a otros que están más próximos a la práctica —la estructura laboral de los profesores, los espacios y los tiempos escolares, las rutinas de actuación en el aula, etcétera—. Al mismo tiempo, en la medida que se espera que los profesores, aún no habiendo participado directamente en el diseño, desarrollen y apliquen posteriormente en su ámbito los cambios estructurales y normativos previstos, la estrategia adolece de una cierta visión tecnológica que tiende a ignorar las variables mediacionales que están siempre presentes en los procesos de cambio social como son, sin duda, las reformas educativas.

También en este caso es difícil hacer valoraciones tajantes sobre el alcance y las limitaciones de este período de la historia de la reforma educativa española. Falta, a nuestro juicio, una distancia y una perspectiva suficientes. Destacaremos, no obstante, dos puntos que nos parecen especialmente relevantes y significativos para la evolución posterior del proceso de reforma.

El primero se refiere a la falta de continuidad de esta etapa con respecto a la anterior. Y no sólo por el cambio de enfoque estratégico que se produce, sino también y sobre todo porque dicho cambio se hace en buena medida al margen de los resultados, positivos y negativos, de la experimentación de las reformas parciales anteriores. La percepción bastante generalizada entre los colectivos más directamente implicados en estas reformas no es que con el nuevo marco legal y normativo se intentan consolidar los rasgos más positivos de la experiencia acumulada —por ejemplo, la autonomía pedagógica y curricular de los equipos docentes y del profesorado— y corregir los más negativos —por ejemplo, la escasez de marcos de referencia o la ambigüedad respecto a la estructura y organización de la educación obligatoria— sino más bien que se pretende comenzar de nuevo todo el proceso como si las experimentaciones previas no hubieran servido para nada. Lo cierto es que, como consecuencia del enfoque estratégico adoptado, se genera esta percepción y se produce el desencanto, la incredulidad e incluso el rechazo de una buena parte de los equipos que habían participado en la experimentación de las reformas sectoriales del período anterior.

El segundo punto se relaciona con la necesidad de contemplar expresamente un nivel *macro* en las estrategias de cambios

globales. La ampliación de la escolaridad obligatoria, la libertad de elección de centro por los alumnos y sus familias y los procesos de matriculación, los requisitos legales de acreditación y titulación, los deberes y derechos del alumnado, la compensación de las desigualdades, la financiación adecuada de la educación, la organización y funcionamiento de los servicios de apoyo, el establecimiento de competencias y responsabilidades en el proceso de concreción del currículo escolar, la introducción progresiva del referente disciplinar en el currículo, la consecución y el reconocimiento legal de mayores grados de autonomía pedagógica, organizativa y curricular para los centros docentes y el profesorado, etcétera, son objetivos que difícilmente se podían alcanzar a partir de los cambios más micro impulsados durante el período anterior. En otras palabras, los importantes cambios estructurales introducidos en el sistema educativo español durante este período eran simplemente inabordables mediante un enfoque estratégico centrado exclusivamente en los contextos escolares concretos.

El *tercer período* (1992-1998) —que de acuerdo con la lógica subyacente al cambio de rumbo introducido en el período anterior pasa a identificarse de hecho con la aplicación y generalización progresiva de la reforma— se centra en el desarrollo e implantación del nuevo marco legal y normativo, siendo posible distinguir en el mismo dos fases claramente diferenciadas. La primera, hasta el año 1996, mantiene el modelo estratégico utilizado en el período anterior, aunque con rasgos específicos que comentaremos seguidamente. La segunda (a partir de 1996) se inicia con el cambio de orientación política del gobierno central y se caracteriza por un *continuismo formal* con respecto a la LOGSE que encubre, en realidad, una ruptura de fondo con buena parte de sus objetivos, principios y planteamientos básicos.

En relación con la primera fase (1991-1996), cabe señalar los siguientes aspectos diferenciadores:

a) La estrategia, al centrarse en el desarrollo y la implantación de la reforma en el conjunto del sistema educativo, adopta unos plazos temporales amplios con el fin de permitir la concreción del currículo establecido y facilitar la disponibilidad de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las transformaciones propuestas.

b) Al mismo tiempo que se acometen los cambios estructurales, se ponen en marcha con mayor o menor fortuna y decisión, y con unos recursos económicos por lo general escasos, un conjunto de actuaciones e iniciativas directamente relacionadas con las dimensiones cualitativas de la reforma —puesta en marcha de planes de información, de actualización y de formación permanente del profesorado; creación y ampliación de los servicios de orientación educativa y psicopedagógica; creación de puestos de profesores especialistas en los centros; convocatorias de proyectos de innovación e investigación educativa; concursos para la elaboración de materiales didácticos y curriculares, etcétera—. Se pretende, con estas actuaciones e iniciativas, que los cambios diseñados lleguen a concretarse en los centros educativos y en las aulas.

Sin embargo, determinadas parcelas del sistema educativo y determinadas propuestas —incluyendo algunas de las contempladas en el marco legal y normativo promulgado— quedan al margen de este impulso reformista. Así, por ejemplo, el cambio anunciado en la formación inicial del profesorado de educación primaria queda en manos de las universidades, resultando de este modo en ocasiones seriamente comprometida la coherencia de esta formación con los cambios estructurales introducidos en el sistema; asimismo, la formación inicial del profesorado de educación secundaria es objeto de una regulación tardía[6] que no llega a aplicarse durante estos años y que permanece de hecho "congelada" en el momento de escribir estas páginas. En el mismo orden de consideraciones, y como consecuencia de las dificultades presupuestarias generadas por la crisis económica que sufre el país a partir de 1992 aproximadamente, otros aspectos estructurales de gran trascendencia contemplados en el marco legal y normativo, pero que tienen un importante coste económico —construcción de nuevos centros escolares, remodelación de los existentes para adaptarlos a las exigencias de la reforma, actualización y dotación de nuevos equipamientos, etcétera— no se abordan o sufren retrasos considerables. El calendario mismo previsto inicialmente para la generalización de los cambios estructurales contemplados por la reforma es objeto de dos retrasos consecutivos como consecuencia de las dificultades económicas y presupuestarias.

c) El enfoque estratégico sigue siendo básicamente de *arriba-abajo*. Incluso en los programas más avanzados de formación del profesorado se refleja la tendencia a considerar a los docentes como sujetos que han de llevar a la práctica los principios y los planteamientos de la reforma, ignorando o desestimando a menudo sus experiencias y conocimientos previos, así como las dificultades y obstáculos de todo orden que bloquean a menudo los procesos de cambio.[7] Este hecho, junto a los factores ya mencionados y a otros a los que nos referiremos más adelante, ha acabado provocando una actitud de malestar y de rechazo en sectores relativamente amplios del profesorado, especialmente del profesorado de educación secundaria.

d) Al igual que en la etapa anterior, coexiste una ideología progresista respecto a los fines y objetivos de la educación, sobre todo en el caso de la educación obligatoria, con otra más tecnológica relacionada con la estrategia de implantación. En el plano disciplinar adquieren un mayor protagonismo las didácticas específicas, que son las encargadas de facilitar la transición de la teoría a la práctica en los aspectos psicopedagógicos y curriculares.

En la segunda fase de este período (a partir de 1996) asistimos, con la llegada al gobierno de un partido conservador, a una ruptura con los presupuestos ideológicos

[6] Real Decreto 1692/1995, de 20 de octubre, por el que se regula el título profesional de especialización didáctica (Boletín Oficial del Estado nº 268, de 9 de noviembre de 1995).

[7] Véase al respecto, la memoria de investigación de Porlán y otros (1992) sobre el programa de actualización científica del profesorado que en su momento puso en marcha el Ministerio de Educación.

de la LOGSE y con buena parte de sus finalidades, principios y planteamientos básicos, aunque aparentemente, como ya hemos mencionado, los responsables políticos del Ministerio de Educación respeten el marco legal establecido y prosigan con el proceso de implantación previsto. Esta contradicción entre lo formal y lo real, que tiene su origen en las exigencias que la aritmética parlamentaria impone a la estabilidad del gobierno conservador,[8] provoca de hecho el estancamiento y el deterioro de la situación, pues ni se impulsa la reforma ni se proponen abiertamente alternativas para cambiarla. Se instala así una *estrategia destructiva* frente al espíritu constructivo de las etapas y fases anteriores que pretende, en definitiva, la deslegitimación técnica y política de la reforma, a la espera que se den las condiciones políticas favorables para acometer una revisión del marco legal y normativo vigente. Algunas manifestaciones particularmente obvias de esta estrategia son, por ejemplo, la disminución del esfuerzo presupuestario global y el aumento de los conciertos (subvenciones) a los centros privados de enseñanza; la revisión de la normativa que regula la elección del centro educativo por las familias y los procesos de matriculación, con el fin de facilitar la selección del alumnado por parte de los centros privados sostenidos con fondos públicos; la crítica abierta y sistemática por parte de los responsables ministeriales al carácter abierto del currículo y a la posibilidad de su desarrollo y concreción por las comunidades autónomas con competencias y por los equipos docentes; la propuesta de reforzar el perfil académico y el nivel de exigencia de los contenidos escolares; la oposición frontal a un modelo de enseñanza comprensiva y los intentos de reintroducir vías formativas diferenciadas en el último tramo de la educación obligatoria, es decir, en el segundo ciclo de la educación secundaria obligatoria; el bloqueo *de facto* de la normativa que regula la nueva formación inicial del profesorado de educación secundaria; el vaciamiento de las funciones y tareas de los Centros de Profesores; la ausencia de un modelo de actualización y formación permanente del profesorado, etcétera.

De forma aparentemente un tanto paradójica, esta situación de estancamiento, si no de claro retroceso, que objetivamente va en contra de los intereses profesionales de los profesores, en cuanto que puede desembocar a corto y medio plazo en pérdidas importantes de autonomía y de libertad profesional en el ejercicio de la actividad docente, es *acompañada* tácitamente, cuando no apoyada de modo explícito, por sectores relativamente importantes de este colectivo, especialmente en los niveles de la educación secundaria obligatoria y postobligatoria. En esta postura confluyen sectores innovadores desencantados por las etapas an-

[8] Tal vez no sea superfluo recordar, a este respecto, que la promulgación de LOGSE contó en su momento con el apoyo de todos los grupos políticos parlamentarios, con la única excepción del Partido Popular, que no sólo votó en contra, sino que anunció su voluntad de modificar la ley cuando llegara a detentar el gobierno de la nación. Tras la victoria de las elecciones de 1996, sin embargo, el gobierno del Partido Popular no pudo cumplir su propósito al necesitar el apoyo parlamentario, entre otros, del Partido Nacionalista Catalán (Convergència i Unió), que hasta el momento se ha manifestado repetidamente en contra de modificar la LOGSE.

teriores, sectores políticamente progresistas que rechazan globalmente el modelo al vivirlo como algo impuesto desde arriba, y también, por supuesto, sectores ideológicamente conservadores que están claramente en contra de las finalidades, los objetivos y los contenidos de la LOGSE y de la reforma.

En suma, en la segunda etapa de este período se perfila una nueva ruptura en el proceso de reforma. Mientras en la primera fase se consolida y se desarrolla el enfoque estratégico adoptado en el período anterior, en ésta se abandona prácticamente toda estrategia de avance, de tal manera que las actuaciones de la administración educativa central —apoyada por las administraciones educativas de las comunidades autónomas que se sitúan en sus mismas coordenadas políticas— parecen orientarse más bien a crear las condiciones apropiadas para justificar el final de un ciclo de cambios progresistas en la educación española.

A modo de conclusión: balance y perspectivas de futuro

La reforma educativa española no ha seguido un proceso lineal. Su origen hay que buscarlo en el contexto de una sociedad inmersa en un complejo proceso de transformación política, social, económica y cultural. En buena medida, la reforma pretende la adecuación del sistema educativo a los nuevos valores y finalidades de una sociedad democrática y trata de responder a las necesidades de sectores importantes del profesorado y de la sociedad española



Ermita Baños de Cerrato, Palencia

que desde el franquismo venían demandando una escuela pública de calidad. Después de los dieciséis años de experiencia podemos afirmar que una tarea como ésta plantea retos de una complejidad posiblemente inimaginable al comienzo del proceso. Desde el reconocimiento de esta complejidad, consideramos que en el camino recorrido han existido luces y sombras, logros y fracasos, y que posiciones globalmente triunfalistas o derrotistas no representan una valoración ajustada de lo que la reforma ha significado, y puede significar aún en el futuro, para el sistema educativo de nuestro país.

La LOGSE y su posterior desarrollo normativo constituyen a nuestro juicio la aportación fundamental de la reforma. Su carácter progresista, su concepción de la educación como un instrumento compensador de las desigualdades, los fundamentos científicos y filosóficos que la sustentan, la autonomía que reconoce para profesores, centros y comunidades autónomas, la nueva concepción que refleja de los contenidos escolares, de la metodología de la enseñanza y de la evaluación, la ampliación de la escolaridad obligatoria a diez cursos, la nueva concepción que propone de la educación infantil, la revisión en profundidad que lleva a cabo de la formación profesional, etcétera, son logros incuestionables y de una gran trascendencia. Baste una anécdota para ilustrar la importancia de estos logros. Es relativamente frecuente que los estudiantes de las diplomaturas de maestro, habitualmente muy críticos con su vivencia de la cultura escolar tradicional, cuando analizan la LOGSE o los diferentes textos legales que la desarrollan descubran con gran desconcierto dos cosas que no podían imaginar: en primer lugar, que la LOGSE es mucho más avanzada de lo que pensaban; y en segundo lugar que, frente a la inseguridad que les produce su propio impulso innovador, la LOGSE les ampara. Si bien es verdad que una cosa es la ley y otra la realidad, de tal manera que una buena ley no garantiza nunca la trasformación de un determinado subsistema social, también lo es que, en el marco de una sociedad democrática, sin un marco legal adecuado se hace muy difícil, para los sectores innovadores, promover los procesos de cambio social.

En el reverso de la medalla, sin embargo, la ausencia de una amplia y efectiva participación del profesorado en las etapas determinantes del proceso constituye, a nuestro juicio, el aspecto más criticable de la reforma educativa española. Aunque no sea el único, este aspecto está sin duda en la raíz del desapego, la indiferencia o el rechazo de determinados sectores del profesorado hacia el nuevo marco legal y normativo. Y es que sin los profesores se puede cambiar la ley, pero no la escuela, porque, como afirma Fullan (1994): *lo que es importante no puede imponerse*.

No es fácil combinar adecuadamente el cambio normativo con la participación activa y autónoma del profesorado. No es fácil intentar garantizar legalmente los derechos que tienen los alumnos a recibir una educación de calidad y, al mismo tiempo, respetar el derecho a la autonomía profesional que tienen los profesores. De ahí que resaltáramos al principio de este apartado la complejidad de las reformas edu-

cativas. Desde nuestro punto de vista, una concepción más sistémica de los cambios (Delorme 1985), con el acento puesto en las interacciones entre los diferentes elementos y aspectos del sistema educativo, hubiera supuesto una ayuda inestimable, si no para resolver y superar, al menos para abordar buena parte de las dificultades que ha ido enfrentando hasta ahora, y que a buen seguro continuará enfrentando en el futuro, la reforma educativa española.

Mirando justamente hacia el futuro, en estos momentos nos parece especialmente urgente impulsar y llevar a cabo actuaciones que favorezcan una aplicación desburocratizada de la LOGSE, una aplicación que sea compatible con el desarrollo del saber práctico profesional del profesorado. He aquí, como punto final de estas reflexiones, un lista breve, y a todas luces incompleta, de algunas posibles actuaciones con estas características:

- Estimular la participación de equipos de profesores en programas de innovación, investigación y evaluación educativa mediante incentivos similares a los utilizados en la promoción de la actividad investigadora en la educación superior y universitaria.
- Desarrollar una política de apoyo a la producción de materiales curriculares *ya experimentados* que ejemplifiquen buenas prácticas y buenos modelos de enseñanza y aprendizaje.
- Promover la elaboración de bases de datos sobre experiencias innovadoras, facilitando su acceso al conjunto del profesorado por vía informática.
- Impulsar e incentivar la creación de redes de equipos de profesores dispuestos a investigar, innovar y evaluar sus propias prácticas docentes tomando como punto de partida hipótesis y planteamientos comunes.



Ermita Ntra. Sra. de la Fuente, Palencia

- Impulsar planes y programas de investigación educativa aplicada a la innovación curricular y a la formación del profesorado.
- Relanzar los planes de actualización científica y didáctica y de formación en servicio del profesorado articulándolos en torno a la relación teoría-práctica, el análisis y la reflexión en y sobre la acción y la formación en centros.
- Aplicar la nueva normativa que regula la formación inicial del profesorado de educación secundaria mediante la puesta a punto de planes de estudio sustentados en los mismos principios psicopedagógicos que inspiran la LOGSE.

Bibliografía

Aguilera, Mª.J. y otros (1990). *Evaluación del programa de integración de alumnos con deficiencias*. Madrid: M.E.C. CIDE.

Autores varios (1987). *Por una enseñanza mejor. La reforma del ciclo superior de E.G.B. en Andalucía*. Sevilla: Junta de Andalucía.

Centro de investigación y documentación educativa (1988). *Evaluación externa de la reforma experimental de las enseñanzas medias*. Madrid: M.E.C. CIDE.

Coll, C. (1990). "Los ejes de la reforma en su dimensión cualitativa". *Cuadernos de Pedagogía*, 168, 8-14.

_____ (1994). "Posibilidades críticas en el desarrollo de la reforma curricular española". *Substratum*, *II*(5), 125-150.

Delorme, CH. (1985). *De la animación pedagógica a la investigación-acción*. Madrid: Narcea.

Departament d'ensenyament (1991). *Avaluar per innovar. Avaluació dels plans d'experimentació per a la reforma de l'ensenyament secundari. Resum metodològic, conclusions i propostes*. Barcelona: Generalitat de Cata-lunya, Departament d'Ensenyament.

Fullan, M. (1994). La gestión basada en el centro: el olvido de lo fundamental. *Revista de Educación*, 304, 147-161.

Grundy, S. (1987). *Producto o praxis del curriculum*. Madrid: Morata.

Ministerio de educación y ciencia (1986). *Examen de la política educativa española por la O.C.D.E.* Madrid: Centro de Publicaciones del M.E.C.

_____ (1986). *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para el debate*. Madrid: Centro de Publicaciones del M.E.C.

_____ (1989) *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*. Madrid: M.E.C.

_____ y Ministerio de la Presidencia (1993). *L.O.G.S.E. Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo y normativa complementaria*. Madrid: Centro de Publicaciones del M.E.C.

Pérez Gómez, A. (1998). *Historia de una reforma educativa. Estudio múltiple de casos sobre la reforma experimental del tercer ciclo de E.G.B. en Andalucía*. Sevilla: Díada Editora.

Porlán, R. y otros (1992). *Evaluación formativa de un proyecto institucional de formación permanente del profesorado: el programa de actualización científica y didáctica (modalidad A)*. Informe de investigación.



Angel de la Independencia. México