

El predecible fracaso de las reformas educativas

Antonio Montero Alcaide
Inspector de Educación. Profesor de la Universidad de Sevilla

Publicado en:

Revista Dirección y Liderazgo Escolar (DyLE)

<http://www.dyle.es/>

Fórum Europeo de Administradores de la Educación (FEAE)

Número 6, 2020

El sistema educativo español, desde la regulación del derecho a la educación en la Constitución de 1978, es objeto de reiteradas reformas ajenas al consenso y la estabilidad. No pueden sostenerse, por ello, expectativas favorables que rompan un fracaso predecible. Es objeto de este artículo apuntar cómo se mantiene un disenso originario en el desarrollo legislativo de las reformas, así como proponer algunas cuestiones que ayuden a deshacer esas desfavorables profecías que afectan tanto al diseño de las reformas como a la determinación de los reformadores.

Reformas educativas, consenso educativo, estabilidad del sistema

Por razón del título, dado sería concluir que es connatural a las reformas educativas su inviabilidad. No ya, claro está, en lo que respecta a su promulgación oficial, sino a la materialización de sus generalmente buenas intenciones. Lo primero, el refrendo legal, cursa con cierta ilusión normativa, toda vez que se presume una aplicación directa, sin mediaciones relevantes, de las prescripciones. Y si la vinculación de las normas, con carácter general, es relativa -por no referir el incumplimiento-, en el caso de la educación, sobre todo si afectan a las prácticas docentes, todavía menos evidente es esa mágica concatenación entre preceptos legales y adecuación de los ámbitos y de las situaciones de acuerdo con lo prescrito. Baste recordar, solo como muestra, la "educación comprensiva", en tanto que bandera de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (1990), o la evaluación "competencial" de la Ley Orgánica de Educación (2006). La segunda cuestión enunciada, la materialización de los propósitos, es asimismo causa de las poco halagüeñas expectativas de las reformas, toda vez que estas suelen primar altos propósitos, imbuidos de logros sociales por la influencia decisiva de la educación, que

desplazan, aunque resulte paradójico, su puesta en práctica. Esto es, tiene primacía los fines y no las condiciones para lograr su adquisición.

¿Fracasan las reformas o fracasan los reformadores?

Momento es de recordar, por el préstamo del título, que, coincidiendo con el año de la publicación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, 1990, Seymour B. Sarason, reconocido profesor de la Universidad de Yale, publicó su obra *El predecible fracaso de las reformas educativas*, cuya edición española tardaría más de una década, en 2003. Algunas de sus ideas mantienen actualidad por la característica inercia del sistema educativo -otra cosa es el vértigo de las reformas que pretenden modificarlo-, no siempre asimilable a la resistencia al cambio. Atribuir el fracaso a las reformas parece que libra de responsabilidad a los reformadores y ya conviene señalar que la cortedad de las reformas, truncadas las expectativas tan expresadas en los preámbulos, tiene no poco que ver con una limitación de quienes las promueven, asociada a su escasa

comprensión de la realidad educativa en sus espacios más formales, los centros. Por dos aspectos principales: uno es la naturaleza holística o sistémica de los procesos educativos que pueden articular los cambios. Y otro la mediación, casi la determinación, de las culturas profesionales con que se desarrollan las prácticas docentes y, todavía más, se alcanza un sentimiento de apropiación que estrecha el vínculo con los cambios pretendidos y su adopción efectiva.

Posibilidad hay de comprobarlo en el curso legislativo que, tras la democracia instaurada por la Constitución de 1978, se extiende en España durante las últimas décadas. El catálogo de las leyes básicas sobre Educación tiene seis disposiciones principales que se suceden cada pocos años, coincidiendo con los cambios de Gobierno para así subrayar una falta de consenso, algo endémica, como evidencia no ajena al trasfondo ideológico de las reformas. En 1985, se promulga la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE). Cinco años después, la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Igualmente transcurridos cinco años, en 1995, la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE). La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), se publica en 2002 y, prácticamente sin entrar en vigor, es derogada, en el año 2006, por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE); que asimismo es objeto de una modificación general con la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Estudios hay sobre este catálogo de normas (Montero, 2003, 2015), así como referidos al debate y la elaboración de las mismas (Torreblanca, Ramos, Llamazares, Piñeiro y Mata, 2005; Valera, 2007; Tiana, 2009).

No todas estas leyes con parecido alcance, dado que particularmente cuatro afectan al conjunto del sistema educativo LOGSE (1990), LOCE (2002), LOE (2006) y LOMCE (2013). Aunque en la

elaboración y el debate sobre todas ellas se procuró articular consensos políticos, generalmente fallidos. Y, de resultas, a la vez insuficientes o escasos los acuerdos sociales y profesionales. Podría pensarse, entonces, si es misión imposible un consenso no logrado en tentativas que se suceden durante décadas. Y, por esto mismo, más a propósito buscar la adhesión general a ámbitos o dimensiones menos controvertidos, con regulaciones específicas y diferenciadas, que permitieran la estabilidad de algunos aspectos del sistema educativo y su posterior adecuación en el tiempo, con asimismo convenidas transformaciones de tales marcos compartidos. Cuestión, esta, más propia de las conclusiones y ahora es caso de hacer crónica.

Crónica del disenso educativo

De manera paradójica, o no tanto, el disenso educativo puede dimanar de un consenso originario. Por el que, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Española, se establecen tanto el derecho a la educación como la libertad de enseñanza. Dos ámbitos que señalan pretensiones de naturaleza progresista y conservadora, si es que estos dos términos representan orientaciones ideológicas de izquierda y de derecha. Si bien, el acuerdo constitucional pronto fue puesto a prueba con una ley no mencionada anteriormente, la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE). Es más, el proyecto de ley se publicó, en el Boletín de las Cortes, el 23 de junio de 1978, durante el ejercicio ministerial de Íñigo Cavero, antes de la aprobación definitiva de la Constitución; pero hasta junio de 1979 no se abrió el plazo para la realización de enmiendas. La presentación de un proyecto de ley antes de aprobada la Constitución, uno de cuyos preceptos desarrolla, es, cuando menos, llamativa, aunque no poco explicable por determinados contenidos de la ley que afectaban al ideario y funcionamiento de los centros privados. Así como por una disposición adicional, impropia de una norma de carácter básico, donde se consideraba que distintos preceptos de la

ley, sin perjuicio de su carácter general, podrían ser modificados o sustituidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de las facultades y competencias determinadas por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

En definitiva, esta es la razón del completo argumento de la crónica: el acuerdo constitucional no se ha materializado en la legislación básica de desarrollo. Como afirma Puelles (2002): "Se aceptaba, pues, el consenso básico pero no el consenso político. La realidad mostraría de inmediato lo arduo que sería el desarrollo legislativo y político del artículo 27" (p. 63). Por tanto, la existencia de un consenso básico no ha apartado el disenso de la vida pública. Tan es así, que la LOECE resultó aprobada por 187 votos a favor y 127 votos en contra, de los 314 emitidos. Y que se hicieron explícitos los desencuentros que se suceden hasta la actualidad. De hecho, en el debate la ley, uno de los portavoces de Unión de Centro Democrático (UCD), Óscar Alzaga, como recuerda Sevilla (2006), afirmó que el pacto básico no conllevaba renunciar al programa electoral. Y el entonces secretario general del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Felipe González, manifestó: "Votaremos que no a esta ley orgánica. Y les quiero decir también para dentro y para fuera de esta sala, que probablemente, más pronto que tarde, los socialistas serán mayoría en ese país. Y cuando sean mayoría este Estatuto de Centros será derogado". El pleno del Tribunal Constitucional, ante un recurso promovido por 64 senadores del PSOE, confirmó esta previsión, al promulgar la sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981, que declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de distintas disposiciones de la LOECE y, tras el cambio de Gobierno en 1982, se promulga la LODE (1985).

Centrar la crónica del disenso en su inicio responde a la intención de subrayar, con ello, no solo la permanencia en el tiempo del desencuentro entre el consenso básico y el consenso político, sino incluso el cuestionamiento del primero, establecido en el marco constitucional.

Por eso a la promulgación de la LODE, en 1985, antecedieron desacuerdos mayores y fue aprobada, con Maravall como ministro, con los votos del PSOE, que contaba con mayoría absoluta, y los de Minoría Catalana, un total de 198 a favor, y 112 en contra (Grupo Popular, centristas y Minoría Vasca). Aunque parlamentarios del Grupo Popular presentaron un recurso previo de inconstitucionalidad, este fue desestimado en su mayor parte. La ley, como declara de manera expresa, pretendió desarrollar los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución Española. Por eso, el carácter "simbólico" de esta ley la mantiene todavía vigente, con numerosos preceptos derogados y otros tantos con reiteradas modificaciones debidas a la alternancia o cambios en los Gobiernos.

Cinco años después, en 1990, la LOGSE se aprueba tras un proceso formal de participación y experimentación poco habitual en otras reformas del sistema educativo. Ha de considerarse, en este caso, que la entonces ordenación del sistema correspondía a la establecida por Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE). Esto es, una ley promulgada antes del periodo constitucional mantuvo su vigencia durante dos décadas, periodo no alcanzado con posterioridad. Es necesario apreciar, por tanto, la relevancia de la LGE en la modernización del sistema educativo español. Aspectos como la extensión de la educación obligatoria y el carácter comprensivo de esta se introducen con la LOGSE, cuya aprobación parlamentaria contó con mayor respaldo: 198 votos a favor, 69 en contra y 3 abstenciones, con el voto favorable de todos los grupos de la Cámara, salvo el Partido Popular (PP). Este apoyo político a la LOGSE, sin embargo, sobre todo durante su implantación, no lo fue en la misma medida por amplios sectores del profesorado. Entre otras razones, por un marcado carácter psicopedagógico en la regulación de las enseñanzas y su currículo, cuyos principios acaso podrían haber sido aceptados de mejor manera sin ir de la mano de la prescripción.

Más parcial, puesto que no afectó a las enseñanzas, fue la reforma de 1995, de la LOPEGCE, la Ley Pertierra, que separó en dos bloques a los partidarios y detractores de su aprobación: 178 votos favorables (PSOE, CiU y PNV), 154 en contra (PP, IU y CC) y una abstención. Con carácter de reforma general se aprueba, en el año 2002, la LOCE, con el apoyo de los grupos PP y CC. Si bien esta ley prácticamente no entró en vigor por el cambio de Gobierno, dos años después, y la promulgación de la LOE en el año 2006.

La LOE, tampoco alcanzó apoyos mayoritarios: 181 votos a favor, 133 en contra y 12 abstenciones; aunque fue precedida de un debate a partir del documento *Una educación de calidad para todos y entre todos*. Siete años después, la LOMCE, conocida como Ley Wert, modifica sustantiva y extensamente la LOE, tras un nuevo cambio de Gobierno en 2013. Esta ley de modificación, aunque su título no lo indique así, tan solo contó con el apoyo del PP y su derogación está prevista en un nuevo proyecto de modificación de la LOE, cuya elaboración y debate se verifican circunstancias bastante poco propicias para el acuerdo (proyecto presentado poco antes de una disolución de las Cortes, retomado con escaso debate tras un rápido final de legislatura y nuevo Gobierno, tramitación en un excepcional estado de alarma).

Aunque, por razones de espacio, la crónica señale trazos gruesos, resulta apreciable cómo se mantiene en el tiempo la incoherencia originaria entre el consenso básico –solo logrado, no sin dificultad y conciliaciones difíciles, para la establecimiento constitucional del derecho a la educación– y el consenso político en la posterior, sucesiva y cambiante configuración del sistema educativo español.

Cómo deshacer la profecía

A comienzos de la década de los sesenta del pasado siglo, Rosenthal y Jacobson, tras ensayos experimentales, concluyeron que las expectativas y previsiones de los docentes influyen, de manera significativa y hasta determinante, en el de-

señamiento y el aprendizaje de los alumnos. De modo tal, que se confirmen los vaticinios de las “profecías autocumplidas”.

En el caso de las reformas educativas, la previsión del fracaso puede actuar de parecido modo. Sobre todo, cuando no parecen aprendidas las lecciones de tantos otros cambios precedentes y, por ello, la expectativa predecible se hace desafortunada realidad. Así las cosas, podría apuntarse la apremiante necesidad de una “pedagogía política”.

Con lo anterior, acaba de apuntarse una condición importante para romper tan inconveniente deriva: la sucesiva y continua implantación de reformas en el sistema educativo español, sin que hayan sido posibles la estabilidad y los acuerdos duraderos, debe constituir una razón, necesaria y suficiente, para evitar la reiteración de los factores que conducen al fracaso.

A tal fin, el consenso educativo requiere del consenso político. Y este debe tener como marco un consenso básico sobre aspectos sustantivos en materia de educación. Dos consecuencias derivan de ello: una tiene que ver con la implicación y participación de los agentes educativos y de la sociedad en los propósitos de las reformas, de manera que se genere un “sentimiento de apropiación” ante los cambios que auspician; esto es, hacerlos propios e involucrarse en su implantación. Y la otra consecuencia lleva a identificar qué ámbitos o aspectos, por su carácter fundamental e instrumental, deben quedar al margen de las respetables diferencias ideológicas, porque hacen del acuerdo una condición indispensable.

El currículo de las enseñanzas figura entre ellos. Tanto los antecedentes como la reforma que se anuncia han ido modificando su entidad y efectos (Montero, 2014): desde las enseñanzas mínimas a las comunes, de estas al currículo básico, para volver de nuevo a las mínimas, si es que alguna vez lo fueron (Frías, 2007). Cuando viene más que a propósito la necesidad, advertida por Coll

(2006), de distinguir entre el conocimiento básico imprescindible, fundado en la conformidad del acuerdo general, y el deseable, en función de distintas orientaciones.

Alguna prueba de permanencia y conformidad, que ratifica el valor de experimentar consensos, se encuentra con las enseñanzas de Formación Profesional, que mantienen, de manera general, las configuraciones adoptadas por la LOGSE en 1990. De ahí la posible utilidad de considerar si la adopción de cambios educativos "sectoriales", aunque resulte de forma diferenciada, hace más factible la estabilidad y el acuerdo que reuniéndolos en reformas generales, donde la extensión del consenso parece bastante más inviable.

Evitar la simplificación, finalmente, ayuda, y no poco, a desplazar el fracaso. Porque, entre los efectos de la misma, figuran: el olvido del carácter de los centros como sistemas complejos, en los que el todo es más, o menos, que la suma de las partes, con una influencia decisiva de las culturas profesionales; la presunción taumatúrgica de que los cambios legales, por su sola promulgación, propician cambios relevantes en el sistema educativo; la consideración de que la disconformidad es producto de un rechazo beligerante, en lugar de causado por la falta de condiciones que faciliten el encuentro y la implicación.

Luego que la profecía quede solo en conjetura y no conlleve inconvenientes efectos en la realidad debe ser un propósito, un convencimiento, que dirija los procesos de reforma y cambio en el sistema educativo español y alumbre el entendimiento y la determinación de los reformadores.

Referencias bibliográficas

Coll, C. (2006). Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8(1).

Frías, A. S. (2007). El currículo escolar y la descentralización educativa en España. *Revista de Educación*, 341, 199-221.

Montero, A. (2003). *Sistema educativo y leyes básicas. Del derecho a la educación a la calidad de la educación*. Madrid, España: Santillana.

Montero, A. (2014). Dilemas en el currículo. Concepto, elementos y responsabilidades. *Organización y Gestión Educativa*, 2, 13-16.

Montero, A. (2015). *Todas las leyes la ley. Ordenamiento básico del Sistema Educativo*. Sevilla, España: Eduforma.

Puelles, M. (2002). El pacto escolar constituyente: génesis, significación y situación actual. *Historia de la Educación: Revista Interuniversitaria*, pp. 49-66.

Sarason, S. (2003) *El predecible fracaso de la reforma educativa*. Barcelona, España: Octaedro.

Sevilla, D. (2006). La difícil traslación a una política de gobierno de un acuerdo constitucional forzado. La Unión de Centro Democrático y su malograda Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE) de 1980. *Historia y Memoria de la Educación*, 3, 45-70.

Tiana, A. (2009): *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Madrid, España: Wolters Kluwer.

Torreblanca, J., Ramos, F., Llamazares, D., Piñeiro, J. y Mata, M. (2005). Cómo fueron los debates sobre la LOGSE, LOPEG, LOCE y LOE. *Participación educativa*, 0, 37-43.

Valera, J. (2007). *Las reformas educativas a debate (1982-2006)*. Madrid, España: Morata.