

EDUCAR

ESPECIAL 30 ANIVERSARI

Avenços i reptes a l'educació
Avances y retos en la educación



Director / Editor

Joaquín Gairín
(Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)

Secretari / Assistant Editor

David Rodríguez-Gómez
(Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)

Consell editorial / Editorial Board

Juan Ignacio Aguaded (Universidad de Huelva, España)
Serafín Antúnez (Universitat de Barcelona, Espanya)
Georges-Louis Baron
(Université Paris V René Descartes-Sorbonne, France)
Alejandra Bosco (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)
M. Jesús Comellas (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)
Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile)
Mònica Feixas (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)
Mercè Jarrot (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)
Pedro Jurado (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)

Consell assessor / Editorial Advisory Board

Ema Arellano (Universidad San Sebastián, Chile)
Robert F. Arnove (Universidad de Indiana, USA)
Heinz Bachmann
(Pädagogische Hochschule Zürich, Schweiz)
Claire Beaumont (Université Laval, Canada)
Nieves Blanco (Universidad de Málaga, España)
Teresa Branco (Centro de Investigación
y Docencia en Económicas/CIDE, México)
Alberto Cabrera
(University of Maryland, USA)
Alejandro Castro
(Universidad Católica Argentina, Argentina)
Enrique Correa-Molina (Université de Sherbrooke, Canada)
Fabio Dovigo
(Universita degli studi di Bergamo, Italia)

Redacció

Universitat Autònoma de Barcelona
Departament de Pedagogia Aplicada
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain
Tel. 93 581 16 20. Fax 93 581 30 52
educar@uab.cat
<http://educar.uab.cat>

Manuel Lorenzo (Universidad de Granada, España)
Donatella Persico (Istituto per le Tecnologie Didattiche,
Consiglio Nazionale delle Ricerche, Italia)
Dirk Schneckenberg
(École Supérieure de Commerce, France)
José Manuel Silva (Instituto Politécnico de Leiria, Portugal)
José Tejada (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)
Alejandro Tiana
(Universidad Nacional de Educación a Distancia, España)
Duncan Waite (Texas State University, USA)

J. Manuel Escudero (Universidad de Murcia, España)
Ulises Ferreira de Araújo
(Universidade Estadual de Campinas, Brasil)
Ana Gil-García
(Northeastern Illinois University, USA)
Danielle Leclerc
(Université du Québec à Trois-Rivières, Canada)
Beatriz Pont (Organisation for Economic Co-operation
and Development, France)
Jaume Sarramona i López
(Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)
Núria Silvestre (Universitat Autònoma de Barcelona, Espanya)
Gonzalo Undurraga Mackenna
(Pontificia Universidad Católica de Chile)
Denise Vaillant (Universidad ORT, Uruguay)

Intercanvi

Universitat Autònoma de Barcelona
Servei de Biblioteques
Secció d'Intercanvi de Publicacions
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain
Tel. 93 581 11 93. Fax 93 581 32 19
sb.intercanvi@uab.cat

Coberta

Loni Geest & Tone Høverstad

Composició

Mercè Roig

Subscripció, administració, edició i impressió

Universitat Autònoma de Barcelona
Servei de Publicacions
08193 Bellaterra (Barcelona). Spain
Tel. 93 581 1022. Fax 93 581 32 39
sp@uab.cat
<http://publicacions.uab.cat>
ISSN 0211-819X (paper)
ISSN 2014-8801 (digital)
Dipòsit legal: B. 2840-1982
Imprès a Espanya
Imprès en paper ecològic

EDUCAR és una revista universitària d'investigació, editada pel Departament de Pedagogia Aplicada de la UAB. S'adreça als universitaris i administradors educatius, així com al públic especialitzat en temes de caràcter educatiu. Els textos publicats són inèdits i provenen de la recerca o de la reflexió especialitzada dels seus autors. EDUCAR té una periodicitat semestral, en febrer i setembre.

Les opinions expressades en articles, notes, informacions, ressenyes i treballs publicats a EDUCAR són d'exclusiva responsabilitat dels seus autors.

Aquesta revista es regeix pel sistema de censors.

Bases de dades en què EDUCAR està referenciada

— AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)
— CARHUS+
— CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas)
— CiteFactor (Academic Scientific Journals)
— Dialnet (Unirjoja)
— DICE (Difusión y Calidad Editorial de las Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Jurídicas)
— DOAJ (Directory of Open Access Journals)
— DULCINEA
— Educ@ment
— ERA (Educational Research Abstracts Online)
— EZ3 (Elektronische Zeitschriftenbibliothek)
— FRANCIS

— INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL
— IN-RECS (Índice de Impacto de las Revistas Españolas de Ciencias Sociales)
— IRESIE (Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa)
— Latindex
— MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)
— PSICODOC (Base de datos bibliográfica de Psicología)
— RACO (Revistes Catalanes amb Accés Obert)
— REBIUN (Red de Bibliotecas Universitarias)
— RESH (Revistas Españolas de Ciencias Sociales y Humanas)
— WordCAT
— ZDB (Zeitschriftendatenbank)

EDUCAR es publica sota el sistema de llicències Creative Commons segons la modalitat:



Reconeixement - NoComercial (by-nc): Es permet la generació d'obres derivades sempre que no se'n faci un ús comercial. Tampoc es pot utilitzar l'obra original amb finalitats comercials.

Índex

Educar
Especial 30 aniversari, 2014, p. 1-155
ISSN 0211-819X (paper), ISSN 2014-8801 (digital)
Les paraules clau són en llenguatge lliure
<http://educar.uab.cat>

Avenços i reptes a l'educació Avances y retos en la educación

- 5-8 **Presentació / Presentación** (Joaquín Gairín Sallán)
- 9-31 **Rué, Joan** (Universitat Autònoma de Barcelona. España)
La universidad española, sus desafíos y su capacidad de agencia.
Spanish universities: Challenges and capacity for agency.
- 33-53 **Sarramona, Jaume** (Universitat Autònoma de Barcelona. Espanya)
Les lleis d'educació després del franquisme. Implicacions per a Catalunya.
Education laws after Franco: Implications for Catalonia.
- 55-66 **Vaillant, Denise** (Universidad ORT. Uruguay)
Análisis y reflexiones para pensar el desarrollo profesional docente continuo.
Continuing professional development of teachers: Analysis and reflections.
- 67-83 **Aguaded, Ignacio** (Universidad de Huelva. España); **Cabero Almenara, Julio** (Universidad de Sevilla. España)
Avances y retos en la promoción de la innovación didáctica con las tecnologías emergentes e interactivas.
Progress and challenges in promoting educational innovation with emerging and interactive technologies.

- 85-100 **Subirats Martori, Marina** (Universitat Autònoma de Barcelona. España)
Avances y retos en las políticas y en las prácticas de los géneros.
Progress and challenges in gender policies and practices.
- 101-138 **Escudero Muñoz, Juan M.** (Universidad de Murcia. España)
Avances y retos en la promoción de la innovación en los centros educativos
Progress and challenges in promoting innovation in schools.
- 139-155 **Donoso-Díaz, Sebastián** (Universidad de Talca. Chile)
La escuela pública y la promoción de la mejora social. Reflexiones a partir de Latinoamérica.
Public schools and the promotion of social improvement: Reflections from Latin America.

AVENÇOS I REPTES A L'EDUCACIÓ
AVANCES Y RETOS EN LA EDUCACIÓN

Presentació

La revista Educar (<http://educar.uab.cat/>) va néixer l'any 1982 com a transformació de l'anuari que recollia aportacions i activitats realitzades pel professorat de la Secció de Ciències de l'Educació de la Facultat de Filosofia i Lletres de la Universitat Autònoma de Barcelona. Des de llavors, se n'han publicat 49 números i alguns monogràfics, que han servit per donar suport a la realitat educativa amb reflexions teòriques, recerques i revisions.

Durant aquests anys, la revista ha anat millorant de manera contínua. Tot i que sempre ha estat destinada a realitzar aportacions universitàries sobre pedagogia, s'ha transformat de ser una publicació interna i relacionada amb la realitat educativa catalana a ser una publicació indexada i focalitzada en la difusió internacional de la recerca didàctica.

Els canvis també han afectat la internacionalització del seu comitè científic i editorial, així com la professionalització i la informatització del procés d'edició. Paral·lelament, se n'ha gestionat la inclusió a diverses bases de dades (ja es troba en més de 25) i se n'ha promogut l'intercanvi amb altres revistes educatives. L'esforç de tots ha estat i continua sent important, com també els fruits obtinguts, que es concreten en una posició millor en el marc de les revistes indexades i en el flux sostingut d'aportacions que rep d'Espanya i de molts més països.

La revista ha superat els 30 anys i ha arribat als 50 números, raons més que suficients per celebrar-ho i per brindar un reconeixement a tots els protagonistes que han intervingut en la seva publicació. Si hem arribat fins aquí, ha estat per l'entusiasme de les institucions que han patrocinat les seves edicions, però també per la generositat dels autors i per la fidelitat dels lectors i les institucions educatives subscrites. El nostre agraïment és la raó fonamental per la qual el comitè editorial va decidir realitzar un número monogràfic especial (el 50), a part que també s'editin els habituals que corresponen a aquest any 2014 (el 50/1 i el 50/2).

Actualment, Educar s'identifica com una revista universitària semestral de recerca (surts publicada els mesos de gener i de juliol), editada pel Departament de Pedagogia Aplicada de la Universitat Autònoma de Barcelona. El seu objec-

tiu és promoure, compartir i debatre nous aspectes i avenços en la recerca educativa entre la comunitat docent, els professionals de l'educació, els científics i els acadèmics, com també el públic especialitzat en temes generals de caràcter didàctic.

Educar té un enfocament interdisciplinari i inclou resultats d'innovació, estudis de cas, enquestes, discussions de temes conceptuals i metodològics i de les assumpcions subjacents a la recerca educativa, així com avenços de recerques en curs. Els textos publicats són inèdits i provenen de la recerca o de la reflexió especialitzada dels seus autors.

En aquest context i en aquest moment, té sentit fer un balanç i reflexionar sobre el que ha estat l'educació al llarg dels darrers 30 anys. Sota el títol «Avenços i reptes a l'educació», es realitza una anàlisi sobre aquesta qüestió, ressaltant-ne acompliments i errors; també, els reptes als quals ens haurem d'enfrontar durant les pròximes dècades. Les aportacions són reflexions, basades en dades i altres referències, que tracten de mostrar els aspectes més significatius des del punt de vista d'alguns membres del comitè científic que han participat activament en la vida educativa del seu país i que, generosament, han volgut aportar la seva opinió respecte al tema tractat.

Els temes que cal abordar són molts i variats, igual com ho són l'educació i els sistemes educatius; tot i així, s'hi han prioritzat els que fan referència a la formació del professorat, a les TIC, a les polítiques de gènere, a la innovació i a les relacions amb l'entorn, atès que formen part de les propostes més discutides i significatives.

És indubtable que les anàlisis realitzades s'emmarquen en contextos més amplis i, per tant, s'han de revisar d'acord amb l'evolució general de la societat i dels sistemes educatius; també, considerant els avenços, de vegades retrocessos, realitzats en relació amb els processos de canvi i de millora pedagògica. En tot cas, són valuosos en si mateixos i pel que aporten des de l'experiència de molts dels seus protagonistes, com també pel que signifiquen de combinar aspectes de la història i de la prospectiva didàctica.

Joaquín Gairín Sallán
Director d'EDUCAR



Presentación

La revista Educar (<http://educar.uab.cat/>) nació en 1982 como transformación del anuario que recogía aportaciones y actividades realizadas por el profesorado de la Sección de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Barcelona. Desde entonces, se han publicado 49 números y algunos monográficos, que han servido para apoyar a la realidad educativa con reflexiones teóricas, investigaciones y revisiones.

Durante estos años, la revista ha ido mejorando de manera continua. Aunque siempre ha sido destinada a realizar aportaciones universitarias sobre pedagogía, se ha transformado de ser una publicación interna y relacionada con la realidad educativa catalana a ser una publicación indexada y focalizada en la difusión internacional de la investigación didáctica.

Los cambios también han afectado a la internacionalización de su comité científico y editorial, a la profesionalización de su edición y a su informatización. Paralelamente, se ha gestionado su inclusión en bases de datos (ya está en más de 25) y se ha promovido el intercambio con otras revistas educativas. El esfuerzo de todos ha sido y sigue siendo importante, como también los frutos obtenidos, que se concretan en una mejor posición en el marco de las revistas indexadas y en el flujo sostenido de aportaciones que recibe de España y de muchos otros países.

La revista ha superado los 30 años y ha llegado a los 50 números, razones más que suficientes para celebrarlo y para brindar un reconocimiento a todos los protagonistas que han intervenido en su publicación. Si hemos llegado hasta aquí, ha sido por el entusiasmo de las instituciones que han patrocinado sus ediciones, pero también por la generosidad de los autores y por la fidelidad de los lectores y de las instituciones educativas suscritas. Nuestro agradecimiento es la razón fundamental por la que el comité editorial decidió realizar un número monográfico especial (el 50), más allá de que también se editen los habituales que corresponden a este año 2014 (el 50/1 y el 50/2).

Actualmente, Educar se identifica como una revista universitaria semestral de investigación (sale publicada en enero y en julio), editada por el Departamento de Pedagogía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona

(España). Su objetivo es promover, compartir y debatir nuevos aspectos y avances en la investigación educativa entre la comunidad pedagógica, los profesionales de la educación, los científicos y académicos, como también el público especializado en temas generales de carácter educativo.

Educar tiene un enfoque interdisciplinario e incluye resultados de innovación, estudios de caso, encuestas, discusiones de temas conceptuales y metodológicos y de los supuestos subyacentes en la investigación educativa, así como avances de investigaciones en curso. Los textos publicados son inéditos y provienen de la investigación o de la reflexión especializada de sus autores.

En este contexto y en este momento, tiene sentido hacer balance y reflexionar sobre lo que ha sido la educación a lo largo de los últimos 30 años. Bajo el título «Avances y retos en la educación», se aporta un análisis sobre este aspecto, resaltando logros y errores, como también los retos a los que tendremos que enfrentarnos en las próximas décadas. Las aportaciones son reflexiones, apoyadas en datos y otras referencias, que tratan de mostrar lo más significativo desde el punto de vista de algunos miembros del comité científico que han participado activamente en la vida educativa de su país y que, generosamente, han querido aportar su opinión al respecto.

Los temas a abordar son muchos y variados, igual como lo es la educación y los sistemas pedagógicos; sin embargo, se han priorizado los que hacen referencia a la formación del profesorado, a las TIC, a las políticas de género, a la innovación y a las relaciones con el entorno, porque forman parte de las propuestas más debatidas y significativas.

Es indudable que los análisis realizados se enmarcan en contextos más amplios y, por tanto, deben revisarse de acuerdo con la evolución general de la sociedad y de los sistemas pedagógicos, también considerando los avances, a veces retrocesos, realizados en relación con los procesos de cambio y mejora educativa. En todo caso, son valiosos en sí mismos, como también por lo que aportan desde la experiencia de muchos de sus protagonistas y por lo que significan de combinar aspectos de la historia y de la prospectiva didáctica.

Joaquín Gairín Sallán
Director de EDUCAR



La universidad española, sus desafíos y su capacidad de agencia

Joan Rué

Universitat Autònoma de Barcelona. España.

joan.rue@uab.cat



Recibido: 8/7/2013
Aceptado: 20/10/2013

Resumen

A partir de estudios e informes de referencia contrastados con referentes internacionales, se abordan algunos de los rasgos más relevantes del sistema universitario español, con el fin de ofrecer una interpretación determinada de la situación de la universidad ante los retos de un futuro relativamente inmediato. Una idea transversal en el texto es la de reforzar la capacidad de agencia universitaria a partir de las preocupaciones siguientes: ¿cómo afrontar el cambio de paradigma socioproductivo desde el sistema universitario?; ¿En qué medida hay una preocupación práctica por la eficiencia y la calidad? ¿Cómo replantearnos la generación de oportunidades y de capital humano (formación) para capas más extensas y diversas de la población (equidad) y ser más eficientes en este cometido? ¿En qué medida nuestra universidad se halla alineada con las de los países integrantes del Espacio Europeo de Educación Superior?

Palabras clave: universidad; oportunidades; calidad; capacidad de agencia.

Resum. *La universitat espanyola, els seus desafiaments i la capacitat d'agència*

A partir d'estudis i d'informes de referència contrastats amb dades internacionals, el text aborda els trets considerats més rellevants del sistema universitari espanyol, per tal d'oferir una interpretació determinada de la situació de la universitat davant els reptes d'un futur relativament immediat. Una idea transversal a tot el text és la de reforçar la capacitat d'agència de la universitat a partir de les preocupacions següents: com cal afrontar el canvi de paradigma socioproductiu des del sistema universitari? En quina mesura hi ha una preocupació pràctica per l'eficiència i la qualitat? Com ens podem replantejar la generació d'oportunitats i de capital humà (formació) per a capes més extenses i diverses de la població (equitat) i ser més eficients en aquesta tasca? En quina mesura la nostra universitat es troba ben alineada amb les dels països integrants de l'Espai Europeu d'Educació Superior?

Paraules clau: universitat; oportunitats; qualitat; capacitat d'agència.

Abstract. *Spanish universities: Challenges and capacity for agency*

This paper deals with some of the most relevant features of the Spanish university system in order to provide specific insight into the current situation of the university in facing challenges in the near future. The analysis was conducted using key national and international reports. One main concern the paper addresses is how to strengthen universities' capacity for agency with regard to the following issues: how to deal with the changing socio-productive model from within the higher education system, how to rethink and be more efficient in creating opportunities and enhancing human capital (training) for wider and more diverse layers of the population (equity), and to what extent the Spanish higher education system is well aligned with that of other countries belonging to the European Higher Education Area.

Keywords: university; opportunities; quality; capacity for agency.

Sumario

- | | |
|---|---|
| 1. Introducción | 6. Formación docente y calidad en la docencia |
| 2. Perfiles del nuevo escenario | 7. La investigación en su laberinto |
| 3. El problema de los costes crecientes, su financiación y la gestión de los mismos | 8. Gobernar la universidad |
| 4. El perfil de la autonomía universitaria en España | 9. Conclusiones |
| 5. El concepto de formación y la autonomía universitaria | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

En la fase final de la adaptación del sistema formativo universitario español al modelo europeo de educación superior estalló la crisis económica. 2008 oficializó la entrada en un escenario muy distinto al conocido hasta entonces y del cual todavía no somos capaces de conocer todo su alcance, ni siquiera diagnosticar en qué medida afectará al sistema de educación superior (SES). Los primeros efectos han sido las restricciones presupuestarias: la inversión neta en la universidad en 2010 era ya un 8% inferior a la de 2008 y ha seguido descendiendo desde entonces. En 2013, un argumento domina todo el escenario: el impacto de las restricciones presupuestarias sucesivas en el funcionamiento general del sistema universitario y su incidencia en aspectos clave del mismo, en la equidad en el acceso, en la calidad de la docencia y de la investigación y en la generación de conocimiento.

La crisis y el modo como se está gestionando esbozan un nuevo perfil para la universidad. El énfasis en los recortes y en su aplicación lineal causa una afectación en todas las líneas de acción: presupuestos, becas, deuda, incremento del abandono, incremento de la precariedad laboral, emigración de jóvenes altamente formados y desafección generalizada. Es decir, exclusión de estudiantes por razones económicas, mayor desigualdad, cierre de líneas de investigación

y un riesgo cada día mayor de pérdida de la calidad, con lo cual se hace más y más visible la previsión de que los esfuerzos de los últimos años, «con resultados más que notables, se tornen baldíos» (CYD, 2011). El argumento de la crisis y de su gestión, no obstante, ejerce otro importante efecto negativo: impedir adoptar una visión estratégica para un futuro cada vez más cercano y que, con toda seguridad, no será una proyección lineal del presente. Pero una estrategia no se improvisa y no hay noticia de la misma.

Sin embargo, aun reconociendo su importancia y su impacto, este aspecto de la crisis no es el principal desafío que tiene planteado la institución universitaria. Por poner algunos ejemplos relevantes, determinados informes (PwC, 2013; Barber et al., 2013) sitúan los principales retos de las universidades en el contexto de cambio del modelo socioeconómico y productivo. El informe BBVA (2012) analiza las condiciones del presente y dibuja desafíos desde el punto de vista de la competitividad económica y productiva. Por su parte, el informe Tarrach (2011) realiza una crítica consistente acerca de la necesidad de asumir una visión estratégica de mayor alcance y destaca importantes carencias contrastadas con ejemplos clave de lo que podría hacerse y hacen universidades «socio» del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Molinas (2013) apunta a que el espacio de influencia (hegemonía) de los países en el siglo XXI se dará en clave de desarrollo humano, en el cual el sistema de formación superior tiene un papel crucial. Los desafíos apuntados poseen un potencial de transformación tal que, sin duda, afectará a los escenarios universitarios, tal como hoy los conocemos.

2. Perfiles del nuevo escenario

Los argumentos que prefiguran este nuevo contexto son varios e importantes. El primero, la progresiva y acelerada transformación del modelo productivo y su tránsito cada vez más rápido hacia otro modelo, en el cual *el conocimiento*, sus flujos y su globalización mediante la tecnología, así como también *el riesgo* —entendido como Beck (1998) lo considera— adquieren un valor formativo estratégico. Bauman (2010) ha resumido esta transformación radical afirmando que, en pocas décadas, la «educación a lo largo de toda la vida» ha pasado de ser un oxímoron (un contrasentido) a convertirse en un pleonasma (hierro metálico). Si lo anterior ejerce ya impactos muy significativos en la vida ordinaria de las personas, no cabe duda de que también lo hará en las instituciones, en este caso, en las universidades tal como las hemos conocido. Un segundo argumento clave es el hecho de que, la actual, es una «universidad de masas» (Nibblet, 1972; Scott, 1995), y esta condición conlleva marcos para la acción muy distintos a los de la formación según el modelo de «universidades de élite» clásicas, porque, entre otras cosas, ello supone un mayor volumen de docentes y una mayor diversidad de ellos.

El progresivo ingreso de un nuevo alumnado, su mayor diversidad y el hecho de poder tener acceso inmediato y universal a todo tipo de información y a coste prácticamente cero afectará o condicionará fuertemente a una de las

funciones clásicas de la universidad: la transmisora. El concepto de mercado «nacional» de la formación se está diluyendo en el Espacio Europeo de Educación Superior y en la atracción de estudiantes de otros continentes, por lo que el mercado de estudiantes ha adoptado ya al *mundo* como referente. España capta tan sólo el 1,4% de estudiantes internacionales (CYD, 2011). Por otra parte, los nuevos estudiantes son ya digitales, lo cual conlleva unas consecuencias prácticas y visibles que se manifiestan a diario y que todavía no somos capaces de comprender (Carr, 2011). Los contenidos y los programas han dejado de ser «sólidos» para devenir «flujo», es el caso de los cursos en línea masivos y abiertos (MOOC). Estas características, junto con el poder de las tecnologías de la comunicación, abren un nuevo escenario de competencia interuniversitaria global, no sólo a nivel institucional, sino también en sus elementos singulares, como en el de los contenidos formativos. No es descabellado pensar que, en poco tiempo, ello puede derivar hacia una competencia en la función certificadora para ciertos niveles de formación. Recordemos que esta es una de las grandes funciones asignadas por el estado a la institución universitaria en el marco del estado nación. En tanto que aparato administrativo del estado, la universidad posee el monopolio de la certificación y administración de los títulos, pero, a medio plazo, se aventuran amenazas para universidades singulares, desde el punto de vista de la circulación abierta de titulados. Un título de una universidad bien situada en los ránquines o con renombre ejerce la función de un aval «al portador». En una sociedad que lo ha mercantilizado todo, los títulos universitarios raramente escapan al efecto distintivo de «las marcas». Este, entre otros indicadores, es el importante efecto de los ránquines nacionales o internacionales, por parciales o sesgados que sean.

Asimismo, se abren nuevos espacios de formación para estudiantes no tradicionales. En la medida en que el nuevo modelo socioproductivo avanza, y combinado con el paro, nuevos sectores de jóvenes con perfiles de edad superior a los 25 años, y con experiencias vitales distintas a las de los estudiantes tradicionales, se inscriben en las universidades aspirando a conseguir la formación que éstas han realizado tradicionalmente. Sin embargo, en este segmento, las universidades públicas pierden terreno. En 2012, los mayores de 25 años inscritos en universidades privadas españolas constituían el 42,6%, frente al 23,9% de los matriculados en las públicas (BBVA, 2012). También las demandas formativas hacia las instituciones, universidad incluida, están variando por parte de los empleadores y de los propios egresados universitarios, además, las limitaciones diagnosticadas en la formación superior en España (AQU, 2011; BBVA, 2012: 19) no ayudan en este sentido. La creatividad, la resolución de problemas, el trabajo con los demás o bien el liderazgo, entre otros aspectos, constituyen competencias emergentes exigidas a los titulados superiores, por no citar los niveles de dominio de la lengua inglesa, lo cual sugiere que, sin el dominio de aquellas competencias, ¿se es realmente un titulado superior «completo», aun cuando la formación académica sea adecuada?

A su vez, la investigación se transforma y, en especial, se encarece, en términos de tiempo y en recursos de todo tipo cada vez crecientes. Por la complejidad e interdisciplinariedad de los nuevos problemas, los grupos de investigación se mueven hacia una articulación en redes de grupos —y de sus enfoques—, como también por los costes de aquella. Los grupos de investigación universitarios compiten cada vez más con redes y grupos de centros de investigación especializada, fuera de la adscripción estrictamente universitaria en todos los ámbitos.

Así, una visión estratégica sobre la universidad debería abrir el foco, adoptando una prospectiva amplia, dada la urgencia de esbozar una estrategia o un plan global para las universidades para la década de 2020, si no más allá. Por ejemplo, Holanda, con diecisiete millones de habitantes, cuenta con setenta y cinco instituciones de educación superior, por setenta y nueve en España. Las tasas de entrada en la universidad de los jóvenes de 18 años, aunque haya mejorado en España (46,1% en 2012), están por detrás de muchos países que cuentan con el 60% de matrículas (la media en la UE-21 es de un 57,8%) (BBVA, 2012). De acuerdo con lo anterior, es necesario explicitar, como país, pero también singularmente las universidades, dado su potencial de acción local, en qué hipótesis de desarrollo socioeconómico fundamentan su acción institucional.

Situar la política universitaria en un nuevo escenario lleva a hacerse determinadas preguntas y a establecer las prioridades presupuestarias correspondientes. Así, por ejemplo, cabe preguntarse: ¿Qué porcentaje de la cohorte de jóvenes de entre 18 y 24 años debería atenderse? En 2001, España y Suecia tenían prácticamente el mismo porcentaje de jóvenes titulados en educación terciaria. Diez años después, España contaba con el 31% y Suecia con el 41% (OCDE, 2013). O también preguntarse, como hizo Irlanda (HEA, 2008): ¿qué porcentajes relativos de cada grupo social se debería acoger?, ¿se reducen las desigualdades entre grupos sociales?, ¿qué porcentaje de estudiantes trabajadores mayores de 25 años deberían ser atendidos? O bien: ¿cómo se racionaliza la relación entre oferta y demanda? O bien, tal como se interrogan los informes CYD (2011) y BBVA (2012): ¿cómo debería impulsarse una investigación con mayor traducción en patentes? o ¿cómo corregir la distancia entre publicaciones y patentes?

De ahí que, al poner el énfasis en lo estratégico, Tarrach (2011) interpele acerca de qué cambios se han dado en el SES español con el fin de evitar duplicar funciones o redundancias o simplemente debido a variaciones en la demanda. Desde 2009, cuando la crisis habría podido empezar a apuntar algún cambio estructural, ninguno de los informes analizados detecta cambios o preocupaciones significativas en estos aspectos. Así, el problema de los costes crecientes, como el de los recortes, no es sólo técnico, de cantidades invertidas o recortadas, sino de modelo político universitario y socioproductivo a medio y largo plazo. A juicio de muchos observadores expertos, es en la concepción de este futuro y en las políticas derivadas de su representación donde cobran sentido las respuestas a los retos más cruciales para la universidad y sus funciones.

3. El problema de los costes crecientes, su financiación y la gestión de los mismos

La crisis debería constituir un excelente argumento para someter a una revisión profunda algunas de las hipótesis planteadas acerca del funcionamiento y de los recursos universitarios de los últimos años. El tratamiento de sus costes y de su financiación podría ser el primer aspecto a tratar. En EE. UU., en el Reino Unido y en otras partes, el coste de la universidad (investigación, docencia, instalaciones, equipamientos de campus y personal de administración y servicios) ha tendido a ser superior al de los costes de la inflación, en un crecimiento lineal sostenido, según la tendencia etiquetada como del «mayor y mejor» («bigger and better») (Barber et al., 2013). En España, también ha sido así, incluso cuando el número total de estudiantes ha descendido, como en la pasada década, y con ratios entre estudiantes y profesor inferiores a la media de países de la OCDE (BBVA, 2012). De hecho, el ritmo de crecimiento del profesorado ha sido intenso y similar al de Italia o el Reino Unido, países en los que se ha experimentado una evolución positiva en el alumnado (CYD, 2011). Ello ha tenido lugar en ausencia de un plan estratégico general conocido, lo que avala la tesis de una justificación basada en necesidades surgidas desde las propias universidades y de muy diversa índole y prioridad. De ahí que Barber et al. consideren que el modelo actual es insostenible, incluso para reputadas universidades de los EE. UU.

En plena crisis, el número de grados ofrecidos por las universidades españolas (2010-2011) era de 2.338 y en el curso siguiente fueron 2.382 (MECD, 2013). Dicho crecimiento ha tenido lugar sin un marco para situar los costes agregados del mismo y sin recoger las aportaciones de los diversos informes que apuntan hacia una falta de eficiencia, tanto para la formación (Tarrach, 2011; BBVA, 2012), como para la investigación, aun desconociendo el enorme avance registrado desde 1983 (BBVA, 2012). El enfoque economicista vigente, orientado según la lógica de la demanda, segregada, a corto plazo y con evidentes riesgos de clientelismo político —también intrauniversitario—, debe dar lugar a aproximaciones más complejas y transparentes, de naturaleza política, social, cultural y científica, tanto global como local. Pero, siendo preocupante, este no es el mayor problema. Su rasgo más relevante es que el «discurso» técnico y los enfoques de «mercado» a corto plazo suplantando los enfoques políticos sobre qué hacer, y el marco del *aquí y ahora* secuestra el futuro. Hágase el cálculo de las titulaciones que se abrieron —y se multiplicaron por n universidades— porque había una demanda puntual y que siguen manteniéndose cuando aquella ha descendido o cuando miles de titulados en la misma no encuentran un puesto de trabajo. Bien al contrario, los objetivos en investigación, en formación y en formación permanente requieren marcos estratégicos a medio y largo plazo orientados políticamente, revisables periódicamente y consensuados entre los agentes que los desarrollarán.

4. El perfil de la autonomía universitaria en España

La universidad española, en relación con el grado comparado de autonomía, ocupa el séptimo puesto en un ranking de treinta y cuatro países del espacio europeo (BBVA, 2012), lo que, a primera vista, parece aceptable. No obstante, cuando se analizan los datos de modo segregado, se observa que, si bien en los ámbitos organizativo y financiero ocupa el quinto lugar compartido con otros países, en los aspectos de personal y académico ocupa los lugares décimo y veintinueveavo, respectivamente, lo que ofrece la imagen de un modelo híbrido, a caballo entre un potencial de autonomía organizativa y la rigidez contractual del modelo académico-curricular, que quizás explique los problemas de eficiencia y las dificultades del sistema para flexibilizarse y atender a nuevas necesidades.

No obstante, el problema principal no parece ser la autonomía en sí, sino unos funcionamientos difíciles de argumentar. Por una parte, se iguala a todos y, por otra, se asignan los sistemas de reclutamiento, de consolidación y de evaluación del profesorado a los departamentos y la elaboración de los currículos, a las facultades, de acuerdo con determinadas guías generales. El resultado es que la institución responsable de la certificación no puede ejercer ningún control efectivo sobre quienes imparten los títulos, ni, en muchas ocasiones sobre el diseño específico de aquellos. La propia naturaleza de este modelo tiende a reducir la calidad global de las oportunidades formativas que se les pueden ofrecer a los estudiantes, por más que haya ejemplos en sentido contrario. Por otra parte, sin la contrapartida de un sistema de responsabilización, de transparencia y de rendimiento de cuentas hacia el exterior, la autonomía organizativa basada en el poder multipolar de los departamentos y en una fórmula de democracia corporativa convierte las universidades en sistemas formativos poco eficientes, económicamente poco controlables y de gestión opaca.

Contrariamente a lo que predica el marco cultural y legislativo actual, que concibe a todo el sistema universitario en términos de igualdad, la realidad muestra que el sistema español guarda muchas diferencias entre universidades y entre centros dentro de ellas. En el curso 2010-2011, en Madrid, Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana, estaba matriculado el 72% del total de estudiantes que cursaban másteres oficiales en universidades presenciales y el 59,9% de los programas de doctorado verificados, si bien Andalucía captaba solamente el 15% de los estudiantes de posgrado (CYD, 2011). En cuanto a investigación, si bien el mérito investigador es exigido a todos los docentes, el porcentaje de docentes funcionarios con tramos vivos de investigación es minoritario. El 37,6% no posee ningún tramo y el 20% sólo tiene uno reconocido (MECD, 2013) y las mismas diez universidades siempre ocupan los diez primeros puestos de la clasificación en productividad investigadora (Buela-Casal et al., 2012). Ello no significa que no haya más investigación, pero el actual modelo de evaluación de la misma —formal y burocrático (Noy, 2013)— tampoco permite visualizarla en toda su amplitud.

Lo anterior muestra la evidencia de tener un sistema con diversos tipos de universidades, las que tienen masa crítica, condiciones propias y de entorno y tradición académica para compararse internacionalmente y aquellas cuya masa y cuyas condiciones contextuales les permite realizar un excelente papel en el desarrollo de su propio entorno, como indican los resultados de la convocatoria de campus de excelencia regional. Ello interroga acerca de hasta dónde es eficiente para todo el sistema someter a las mismas condiciones de financiación, de captación del profesorado, académicas, de exigencia de funciones docentes e investigadoras, de evaluación de la calidad o de gobernanza a un conjunto de instituciones con diferencias como las apuntadas. También plantea si, en una estrategia de futuro, no cabría la necesidad de redefinir un modelo universitario heterogéneo y hacerlo en función de los diversos modelos de universidad posibles.

Una tipología empleada en diversos países de influencia germana distingue entre universidades orientadas a la investigación y de ciencias aplicadas, centradas en la formación profesional superior y, entre otros aspectos, con perfiles distintos de profesionales docentes. Barber et al. (2013) apuntan que una estrategia relevante consistiría en reconocer las realidades diversas y trabajar para su consolidación y mejora, a partir de asumir el colapso del modelo «mayor y mejor» para todos, en una línea coincidente con lo que el filósofo Paul Ricoeur (1999) ya afirmaba poco antes del Mayo del 68, que era un grave error de análisis considerar como sistémico lo que es un problema organizativo. En este sentido, Barber y sus colegas proponen distinguir entre diversos tipos de universidad, en el supuesto de que se desearan o se pudieran sostener los cinco que describen.

El modelo de élite sería el primero. El segundo sería el de una universidad de masas, orientada al desarrollo de una buena formación para promover a los mejores estudiantes, con aquellas oportunidades formativas mejor adaptadas a las nuevas necesidades emergentes y en colaboración con sectores productivos en la mejor formación profesional de sus estudiantes, tanto mediante formación en prácticas como atrayendo a cualificados profesionales para que impartan formación en ella. Un tercer tipo de universidad sería aquella que ocupa un lugar estratégico y juega muy bien con sus recursos en su campo de especialización. El cuarto tipo configura un modelo orientado a ejercer un impacto local significativo. En muchas provincias, su universidad es la principal empresa en empleados y recursos. Orientada hacia el desarrollo local, su potencial cultural es susceptible de ejercer un influjo decisivo en la generación de mayores niveles de capital cultural. Finalmente, se contemplan las universidades orientadas hacia el aprendizaje permanente, un papel que, entre otras en España, ejercen las universidades a distancia y la universidad privada, gracias a su mayor flexibilidad organizativa y de gestión.

El reto, por lo tanto, es muy fuerte y de naturaleza política, en primera instancia.

Redefinir el concepto de autonomía universitaria supone avanzar desde la consideración de la universidad como un «aparato administrativo-cultural del

estado», para entenderla fundamentalmente como una «agencia» de alto nivel, clave en el desarrollo y en la transferencia del conocimiento, en el ámbito de sus posibilidades. Una agencia cuyas iniciativas pueden y deben incidir bien en el desarrollo general del conocimiento y/o en su difusión, tanto local como internacionalmente. Una agencia capaz de aplicar sus fortalezas al desarrollo local, o competir en un «nicho» de mercado específico de títulos, o de la demanda de formación, y hacerlo con la flexibilidad suficiente para ser sostenible. Ello no obstante, raramente sucederá si cada universidad no es *políticamente sostenible* en su oferta formativa y en su actividad investigadora, lo cual trasciende los actuales criterios y fuentes de financiación. Por el contrario, la rigidez financiera y el tratamiento igualitario de todo el sistema de asignación de recursos, aliado con las desigualdades prácticas internas, puede volverlo progresivamente más mediocre y disfuncional, con lo cual se retrocedería en lo conseguido en los últimos veinte años, por lo menos en aquellas universidades o titulaciones que sobresalieron más y que ahora cuentan con mayores déficits económicos. Un fenómeno que, erróneamente, se atribuirá a los progresivos recortes, cuando éstos tan sólo han puesto de manifiesto y agudizado las limitaciones que condicionan el vigente modelo universitario.

5. El concepto de formación y la autonomía universitaria

La universidad se justifica socialmente por la formación impartida, de la cual tiene el monopolio certificador. Sus recursos humanos y económicos básicos se justifican en el desarrollo de esta función. Sin embargo, parece incongruente que, en un contexto de variabilidad y de cambio, sea precisamente en el ámbito académico y en el de los recursos humanos, aquellos que deberían permitir una mayor adaptabilidad de la oferta formativa a las necesidades socioeconómicas y al crecimiento personal de los estudiantes, donde España se sitúa en peores condiciones de autonomía. Uno de los principales retos consiste en acordar el tipo de orientación de futuro con el que se aborda la formación universitaria en la actualidad, atendiendo a la aceleración de los cambios, a la creciente ubicuidad de la información y a la de las nuevas demandas a los perfiles formativos. Así, las tendencias de la ocupación —y, por lo tanto, de la formación que se va a requerir— en un futuro no muy lejano son muy distintas de las del pasado reciente. Majó (2011), por ejemplo, apunta un modelo ocupacional muy distinto al actual para un futuro muy próximo.

Cuando George Steiner (2007: 147) afirma que «el arte de enseñar se reduce a saber qué quiere decir esta expresión» plantea el tema de sus múltiples necesidades y posibilidades, de las oportunidades posibles. En definitiva, de la deliberación política, epistemológica, etc., sobre la concreción de su significado, en términos de experiencias vividas por los estudiantes en un contexto específico. El debate curricular y el de la práctica docente son dos debates relacionados entre sí y permanentemente abiertos y sujetos a variaciones o a transformaciones, en tanto que respuestas a los cambios y a las transformaciones sociales. Además, las respuestas formativas pueden ser muy diversas en

función de la creatividad y del saber hacer profesional específicos por parte de los encargados de dar respuesta operativa a aquella deliberación. Así, las pretensiones homogeneizadoras constituyen respuestas muy limitadas a las posibilidades que encierra la pregunta de Steiner.

Este tipo de consideraciones y su contraste con agentes externos evitaría un fenómeno muy común, ejemplificado en el modo cómo se han elaborado muchos de los nuevos currículos que debían acercarnos al EEES. Un fenómeno al que, en buena medida, podría aplicársele la ironía de Bauman (2010: 213): «conseguir que los individuos deseen hacer lo que el sistema necesita que hagan para reproducirse a sí mismo». El balance sobre los nuevos currículos es que, en España, los estudios son más largos que en muchos países del espacio europeo, sin evidencias de que la formación en cuatro años asegure mejores resultados formativos (BBVA, 2012). En el curso 2009-2010, no se aprobaron en torno a un tercio de los créditos matriculados. Mientras que, en ciencias de la salud, solo se quedaban sin superar en torno a un 20% de los créditos matriculados, en ingeniería y en arquitectura, el porcentaje era superior al 40% y, en ciencias, estaba alrededor del 35% (CYD, 2011). Por el contrario, «la formación en exceso académica y poco orientada al empleo, sin vinculaciones fuertes con la práctica profesional» (BBVA, 2012: 38), «no les permite a los jóvenes acumular experiencia profesional, lo que les resta posibilidades en el mercado de trabajo» (p. 58) y las empresas, «no distinguen tanto en lo que les ofrece un titulado de ciclo largo con lo que les aporta uno de ciclo corto» (p. 60). «Por otra parte, los excesos permanentes de demanda (Medicina) y oferta (Ciencias Experimentales y Humanidades) en algunas titulaciones reflejan rigidez organizativa y escasa capacidad de adaptación de las universidades» (p. 8). En buena medida, este es un fenómeno bastante generalizado en diversos países, y no es de extrañar que el plan de estudios, tanto a nivel de pregrado como de postgrado, sea a menudo un complejo conjunto de diferentes materias, en gran medida ajenas entre sí. Barber et al. (p. 29) sugiere que «para la mayoría de los estudiantes que no planean una carrera académica, un plan de estudios a veces puede parecer esotérico o irrelevante».

El mismo concepto de formación está en proceso de mutación. La diversidad de los nuevos grados, los «nuevos» estudiantes y las tecnologías de la información desplazan a las representaciones convencionales sobre cómo asimilan los estudiantes su formación a la vez que emergen nuevas propuestas, contextos y modalidades de aprendizaje basadas en cómo aquellos elaboran o construyen dicha formación, en un giro de importantes consecuencias. En una sociedad precisamente denominada «del conocimiento», en la cual la información es tanta y de tan fácil alcance, el valor añadido de la formación ya no consiste en saber retenerla, sino en el modo de buscarla, de tratarla, de elaborarla críticamente y hacerlo de forma relevante. Obsérvese el creciente empleo del término *emprendeduría* y en su acepción más habitual. Si bien remite a una competencia creativa que se desea para los individuos, se la reduce a un potencial humano del que nadie asume su formación y se la sobreentiende como una responsabilidad individual para que los sujetos lidien con la crisis.

Para que dicha actitud y competencia la desarrollen una masa crítica de personas y éstas aprendan a generar proyectos de acción sostenibles, más en red o en equipo que individualmente, se requiere un contexto que promueva el trabajo en cooperación, pensar de manera «dialógica» (Sennet, 2012), tolerar el error, facilitar el trabajo sobre los intereses despertados y persistir un tiempo significativo en ellos, proporcionar herramientas para organizar el pensamiento y la acción o aceptar el pensamiento «divergente». Un escenario todavía muy alejado de los modelos curriculares actuales y de las prácticas más comunes de formación universitaria. Paradójicamente, las probabilidades de ser emprendedor (autónomo o pequeño empresario) disminuyen a medida que se incrementa el nivel de estudios, si bien aumentan las posibilidades de ser directivo (BBVA, 2012: 299). Ello ilustra la relación entre las políticas de carácter general y las políticas universitarias, en relación con el conocimiento y su desarrollo, en el contexto de una determinada estrategia de desarrollo social.

En la literatura especializada, a partir de Bloom (1956), se distingue entre diversos niveles de aprendizaje que Marton y Säljö (1976) sintetizaron en dos: el *superficial* y el *profundo*. El primero se caracteriza por diversos niveles, como el recuerdo; por una comprensión básica de los hechos y de los fenómenos, y por ciertos niveles básicos de transferencia, como una habilidad aplicativa (de algoritmos, procedimientos, etc.). El segundo, o *profundo*, también se caracteriza por grados sucesivos: por niveles de aplicación más compleja, por saber realizar análisis, por elaborar síntesis o por desarrollar proyectos y propuestas de evaluación. Asimismo, son conocidas las modalidades de enseñanza y aprendizaje que favorecen a cada tipo de aprendizaje, obviamente distintas entre sí. La fragmentación curricular, de tiempos, de profesores, de actividades; la baja coordinación; la intensificación del trabajo o la falta de retroacción, o formas genéricas del mismo como las notas, generan conductas adaptativas en los estudiantes, poco críticas y aprendizajes superficiales. En un sentido distinto, la concentración (temática, de tiempos, de actividades, de docentes); la persistencia; los retos; los enfoques multidisciplinarios; la cooperación en el aprendizaje y en la resolución de problemas relativamente complejos; la respuesta formativa, basada en propiedades y en criterios de acción; la producción de textos propios; los diarios reflexivos; etc. generan aprendizajes de naturaleza profunda (Rué et al., 2013; Struyven et al., 2006).

Muchos de los ejemplos conocidos de nuevas propuestas curriculares no muestran que «el aprendizaje» haya constituido el foco central de las preocupaciones, atendiendo al modo cómo se diseñaron. Por el contrario, se suele destacar su carácter burocrático. Bauman (2010: 234) cita al antropólogo social noruego T. H. Eriksen para sostener que «[...] cuando se distribuyen unas cantidades crecientes de información a una velocidad también creciente, cada vez resulta más difícil crear narrativas, órdenes y secuencias de desarrollo. Los fragmentos amenazan con volverse hegemónicos. Esto tiene consecuencias de cara a las maneras que tenemos de relacionarnos con el conocimiento, el trabajo y el estilo de vida, entendidos en un sentido amplio». Una idea que es

difícil no verla relacionada con las recientes propuestas curriculares y su potencial formativo.

Adicionalmente, se detecta una contradicción entre los modelos curriculares actuales, orientados hacia la preparación para la vida activa, laboral, académica, investigadora, y el concepto de «aprendizaje a lo largo de la vida», un concepto surgido en el contexto del nuevo modelo social. Dicho modelo enfatiza la formación recurrente, flexible y variable, en función de nuevas necesidades y combinada con las nuevas experiencias vitales o laborales. Se contraponen al modelo que apuesta por una formación entendida como aquel bagaje intelectual previo e indispensable para desarrollar cualquier trayectoria profesional o personal. Esta contradicción lleva a la universidad a replantearse el valor de la formación inicial y continuada y los puentes entre ambas.

Las universidades deberían plantearse «abrir más extensamente sus programas para el colectivo de alumnos adultos, diseñando trayectorias nuevas y flexibles de formación y experiencia profesional para acceder a la educación superior, configurando entornos de aprendizaje flexibles, que permitan conciliar la vida familiar y laboral con los procesos de aprendizaje formal, y adaptando los métodos didácticos a las características de los estudiantes adultos» (CYD, 2011: 28), así como diseñar modelos formativos para diversos tipos de usuarios (BBVA). Según este mismo informe, cada vez es más urgente que las universidades se involucren de manera decidida en los procesos de validación y reconocimiento de los resultados del aprendizaje, al margen de su lugar de obtención.

Hay un hecho que, siendo importante, pasa desapercibido y habría que tomarlo en consideración, por sus efectos en la retención de estudiantes, en evitar el abandono universitario (Rué et al., 2013) y su impacto en la equidad social, en el desarrollo de oportunidades para mayores capas de estudiantes. Se trata de que, por cada incremento significativo del porcentaje de alumnos, aumenta su diversidad (cultural, de intereses, actitudinal, de expectativas, de formas de vida y necesidades o de estilos de aprendizaje). Obsérvese, como muestra, las tasas de rendimiento comparadas entre mujeres y hombres (un 71,4% frente a un 61,8%, CYD, 2011), de modo que los formatos de enseñanza y de evaluación estandarizados, para desespero de los docentes, van a ser insuficientes para abordar la progresiva complejidad estudiantil. La estandarización ejerce un efecto barrera. El incremento de normas barrera o bien de micropolíticas institucionales (de departamento, de titulación, etc.) selectivas, y no siempre explícitas, encubre un segundo nivel de *númerus clausus* y conduce a una mayor tasa de abandono, lo que se traduce en peores índices de calidad institucional y una menor tasa de eficiencia, además de una disminución de ingresos, sin considerar su equidad y rentabilidad social. Ello da lugar a la valoración de «malas prácticas» en informes públicos, como el BBVA (2012: 216). Estos indicadores, en países como Holanda y desde 2012, penalizarían los recursos obtenidos por la universidad en sus contratos programa cuatrienales con el Gobierno. Más estudiantes significa mayor diversidad. Por ello, la estandarización de la formación centrada en enfoques académicos y en

prácticas transmisoras masivas puede ser percibida como insuficiente o con poco sentido, lo que puede generar importantes problemas de eficiencia y de valoración de los estudios.

La valoración que hace la universidad del estudiante es una «marca» referida a unos funcionamientos muy limitados, pero su «valor» lo determina el ocupador, ya que propone al egresado contextos de mayor complejidad. La diversidad de situaciones laborales u ocupacionales con que se encuentran los egresados modifican muy significativamente los valores de referencia institucionales. Formación y ejercicio profesional ya no encajan como antaño. Así, en vez de estar formado «para», se aspirará a estar formado en un sentido más estratégico y personal, para mejorar el propio desarrollo, sea técnico, humano o social. La funcionalidad de dicha formación —más allá de la acreditación— se la buscan ya los propios sujetos, porque, para ellos, la calidad de la misma será la oportunidad de reflexionar y de adquirir mayor capacidad de agencia y de rendición de cuentas ante quienes consideren oportuno. Paradójicamente, la extensión masiva de la formación universitaria producirá un giro en los enfoques docentes más al uso y sobre el mismo concepto tradicional de calidad.

Lo anterior ilumina acerca del potencial de capacidad de agencia de las universidades en relación con la formación ofrecida. Dicha capacidad de agencia puede abarcar diversas dimensiones y todas ellas ejercerán un valor de distinción potencial en las propuestas institucionales: las organizativas y curriculares; las normativas; las formas de relación institucional con el entorno socioproductivo; la atención a los colectivos potenciales de estudiantes; la gestión de la docencia y de la formación ofrecida; los aspectos metodológicos y de recursos; así como todo el espectro de la evaluación y orientación, académica, profesional e investigadora. En consecuencia, en las propuestas curriculares y en las modalidades de formación propuestas para los estudiantes, se abre un amplio espacio a recorrer desde la autonomía profesional y universitaria, un espacio que redefine el concepto mismo de calidad de la formación (Gibbs, 2010; Harvey y Green, 1993; Harvey y Williams, 2010; Rué et al., 2010).

Uno de los aspectos de mayor consenso es que la formación ajustada a un determinado perfil de calidad o a determinadas necesidades formativas es altamente apreciada y cuenta con un potencial de atracción elevado. Sin duda, profundizar en el concepto de calidad de los aprendizajes y en lo que ésta lleva aparejada debería configurarse como un fuerte compromiso para la revisión de los currículos actuales o para el diseño y el desarrollo de los próximos, así como para el fortalecimiento del ejercicio de la profesionalidad y la identidad docentes en un futuro próximo. Ello ilustra el desarrollo creciente de universidades que hacen del modo de aprender su identidad institucional y porque sus experiencias se extienden progresivamente más allá de los nichos locales donde se formaron (por ejemplo: la Universidad de Aalborg reconocida por su modelo PBL —Problem Based Learning—). Y nada de esto es intrínsecamente contradictorio en una institución con una fuerte vocación investigadora. En los últimos años, la Universidad Humboldt, en Berlín, ha creado un

bologna.lab, con el fin de desarrollar nuevos modelos de investigación basados en una enseñanza focalizada en los propios estudiantes (<http://bolognalab.hu-berlin.de>).

6. Formación docente y calidad en la docencia

Desde que Kuhn (2004) publicó su influyente trabajo, se ha tomado conciencia de que los cambios de paradigma traen nuevas conceptualizaciones que muy pronto dejan atrás las que eran hegemónicas hasta entonces. En este nuevo marco que se va dibujando, un concepto clave en transformación es el de la calidad de la docencia y su impacto en la acción profesional e institucional. Entenderla como el resultado (estimado) de la acción de alguien reconocido en su ámbito académico o investigador, o bien, desde una lógica más industrial que formativa, como el resultado obtenido de acuerdo con unos objetivos (auto)prefijados (ANECA, Docentia, 2006), conduce por caminos muy distintos.

A su vez, el concepto *docencia* abarca hasta mucho más allá de las relaciones convencionales de la enseñanza y el aprendizaje en las aulas. En efecto, «la docencia» remite tanto al diseño de los currículos y sus propósitos formativos como las modalidades de seguimiento de los aprendizajes, su valoración y acreditación, pasando por la misma estructura interna de dichos currículos; las selecciones temáticas propuestas a los estudiantes. También se vincula con las orientaciones acerca de los aprendizajes y el perfil formativo resultante de lo anterior y la organización de los aprendizajes y las metodologías propuestas. Entonces, ¿cómo abordar las experiencias de aprendizaje, en la estrategia de potenciar la formación de los estudiantes, desde una nueva óptica? Los currículos tienen un enorme potencial de mejora. La enseñanza, entendida como actividad profesionalizada, como cualquier otra, puede ser también mejorada significativamente. Sin embargo, un obstáculo formidable, de orden ideológico y de identidad académica, dificulta el análisis y las propuestas y sustrae el diseño de las titulaciones a la reflexión especializada. Se trata de la convicción de que cualquier docente resolverá adecuadamente las tareas encomendadas —comunicación, gestión de tiempos y grupos o de evaluación— y lo hará bien y en solitario. Una creencia que no se admitiría en ningún campo de acción profesional o amateur. Ello es consecuencia de no haber sabido gestionar adecuadamente la relación entre investigación y docencia, y haber fundido ambas en una sola representación unificada del quehacer académico, según un modelo que, si bien funcionó en las décadas pasadas, será progresivamente insostenible en sus tres dimensiones: en la misma investigación y sus resultados, en la docente y en la financiera, con la grave amenaza de afectar a los mismos cimientos del sistema universitario. Este imaginario académico tampoco se sostiene en los datos sobre la investigación oficialmente validada, expuestos más arriba.

Finlandia y Holanda distinguen entre profesores docentes y profesores investigadores. Bélgica refuerza la formación docente en aquellos profesores con más del 50% del tiempo dedicado a la docencia. En Dinamarca, la formación

docente en educación superior, como en otros países, se consagra por ley y en otros es obligatoria por parte de las universidades o como una consecuencia para obtener fondos de los programas de mejora de la calidad, como en Israel. En ciertos países, dicha formación sigue unos estándares acreditados, como en el Reino Unido, Suecia u Holanda. En este último país, el modelo de formación fue establecido de común acuerdo entre los rectores y propuesto al ministro, que lo pasó al rango de ley. En los Estados Unidos, un docente puede dedicar tramos distintos de su vida profesional bien a la investigación, bien a la docencia. En estos países, se asume que, sobre la calidad de la formación, no se puede hacer un discurso descargando toda la responsabilidad en los estudiantes o disfrazarla mediante reflexiones de corte elitista e ideológico, como el de la «cultura del esfuerzo», aún asumiendo que el aprender requiere esfuerzo.

En el reciente documento de propuestas al ministro de Educación para la mejora y eficiencia del sistema universitario español (2013), no se hace ninguna mención a la formación docente. Así, no parece que sea demasiado relevante la pregunta de ¿cómo decenas de miles de profesionales (115.000, el 66,8% a tiempo completo, el 61% menores de 50 años, según datos del MECD, 2013) pueden desarrollar una función profesional compleja, eficientemente, sin otra experiencia referente que haber sido alumnos de éxito, y para un contexto que, si ya no existe, se halla en profunda transformación? Afortunadamente, la iniciativa de muchos académicos y responsables universitarios permite, en cierta medida y en muchas universidades, abordar la pregunta anterior con un éxito relativo.

En un marco de acción que cuente con el apoyo último en programas impulsados desde la Comisión Europea y el propio gobierno, las universidades pueden desarrollar un amplio abanico de iniciativas de mejora. También pueden hacerlo por cuenta propia, si bien con más limitaciones, en ausencia de programas marco más específicos. Para tener una perspectiva de la rapidez hacia donde se mueven las iniciativas en este sentido, es de interés ver las recomendaciones que se proponen a la Comisión Europea en un informe reciente (European Union, 2013). Algunas de ellas se describen en una versión muy sintetizada:

- *Formación docente*: para 2020, todo el personal docente de las instituciones de educación superior debería haber recibido una formación pedagógica certificada.
- *Evaluación de los aprendizajes*: la evaluación de las actividades de aprendizaje debe considerar criterios claros y acordados entre los responsables directos de la docencia.
- *Mejora de la calidad*: fomentar y tener en cuenta las opiniones de los estudiantes para detectar problemas en los entornos de enseñanza y aprendizaje y facilitar así su posible mejora.
- *Elaboración y desarrollo de los currículos*: los planes de estudio deben ser desarrollados y monitoreados a través del diálogo y la colaboración entre

el personal docente, los estudiantes, los graduados y los actores del mercado de trabajo, sobre la base de nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje. Introducir y promover enfoques transversales, transdisciplinarios e interdisciplinarios para la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación.

- *Contratación de personal académico*: la contratación, su progresión y promoción debe tener en cuenta una evaluación de su desempeño docente, entre otros aspectos. Los investigadores del programa Marie Curie con intención de realizar carrera académica deben poder obtener calificaciones en enseñanza y desarrollar actividades docentes.

Atendiendo a un informe en progreso (ICED, 2013) sobre el estado de la formación en docencia universitaria en diversos países, se constata que Europa avanza por un «ancho de vía» normalizado, distinto del nuestro. Mientras que, en España, los objetivos anteriores pueden percibirse como de imposible cumplimiento en el tiempo previsto, no ocurre lo mismo en países de nuestro entorno. Diversos argumentos permiten comprender por qué el modelo español tiende a no converger con otros países del entorno europeo. La rigidez del propio sistema, fundado en una imagen unificada e ideal de la función investigadora y en la relativa autonomía de la función docente con respecto a las necesidades específicas de las mismas universidades o de sus entornos, sería uno de ellos. La adscripción del profesorado a los cuerpos funcionariales del Estado, su fidelidad a las propias redes académicas y su vertebración en departamentos, entendidos como unidades administrativas, no parece ser una opción sostenible para atender a los cambios que se avecinan, ni para cubrir la distancia progresiva que se va abriendo entre los recursos disponibles y las necesidades de la investigación y de la docencia. Piénsese en el modo cómo tantos profesionales pueden ejercer de manera eficiente, para los estudiantes, para la sociedad y para la propia universidad, una función como la docente, con toda su complejidad y atendiendo a los nuevos retos de la misma, sin reflexionar o considerar nociones básicas asumidas por la literatura reconocida sobre el particular. Haciendo un paralelismo, ¿no es ello una idea más cercana al creacionismo que al evolucionismo? Todo ello parece situar a la universidad española en una zona de riesgo, o en tierra de nadie, entre su misión docente y la investigadora, progresivamente alejada de las dinámicas en ambos sentidos que tienen lugar en el propio espacio europeo (OCDE, 2013), con el consiguiente riesgo para el desarrollo de su función central, la de generar «capital cultural» para el desarrollo social.

7. La investigación en su laberinto

Este gran pilar del sistema universitario se enfrenta a desafíos formidables que pueden convertir lo conseguido en los últimos años en una etapa dorada que se está desvaneciendo, en una nueva entrada a sumarse en la lista de todo lo que en este país pudo ser y no fue. Sólo en los diez últimos años, la cantidad de publicaciones científicas de España se había duplicado y su calidad, triplicado.

Aun así, más del 30% de las universidades españolas se encuentra por debajo de la media mundial en los valores asociados a los índices de impacto normalizado. En el periodo 2004-2008, se situaban en torno al 25% (CYD, 2011). Adicionalmente, a los desafíos anteriores, pueden añadirse otros problemas puestos de manifiesto en los informes mencionados; por ejemplo: una falta de eficiencia en la investigación generada; en términos comparativos, el bajo nivel de patentes registradas; el desequilibrio entre la investigación básica y la aplicada, o bien los sistemas muy burocratizados de asignación de recursos y de evaluación de la investigación (Noy, 2013). Todo ello conjuga una ecuación muy difícil de resolver a corto plazo, a la que, sin embargo, deberá hacerse frente. Su resultado se presenta muy azaroso y, sin una estrategia audaz que apueste por el desarrollo, por clústeres, por alianzas con la empresa privada o con fundaciones, el retroceso en este ámbito se adivina muy severo y sus consecuencias, imprevisibles. Sin embargo, además de las amenazas ya comentadas, está la deuda acumulada por universidades y parques científicos que figuran a la cabeza de las diez más productivas de España. La severa disminución de inversiones públicas en I+D+I, el 30% sólo en esta legislatura (Carta por la Ciencia, 2013), no sólo no remedia la situación, sino que también nos aleja del Plan Estratégico Europa 2020, cuyo objetivo es que los estados dediquen el 3% a I+D. En España, era del 1,3% en el año 2012 (BBVA, 2012).

8. Gobernar la universidad

Asumida la metáfora de los «tiempos líquidos», la gobernanza universitaria se antoja como un ejercicio de navegación entre elementos adversos, intereses consolidados y fuertes condicionantes, internos y externos, que afectan a su capacidad de maniobra. En cualquier caso, el núcleo de la gobernanza debe consistir en interrogarse sobre cómo guiar, administrar y dar apoyo a las grandes funciones de la universidad en el nuevo contexto socioeconómico y del desarrollo humano y dar respuestas operativas, en el sentido de ver en qué medida estas se acompañan con las circunstancias cambiantes. Pero también se trata de considerar en qué medida existen posibilidades de acción y sobre sus posibilidades de éxito, a partir de un diagnóstico de las actuales debilidades. Al respecto de la universidad norteamericana, un reciente informe (Bain Report, 2013) apunta que su modelo de gobernanza se caracteriza por una «ineficiencia administrativa, evidenciada por la incapacidad de cerrar viejos programas, de desarrollar economías de escala entre campus o por la incapacidad de controlar los costes de determinados departamentos y programas». Una constatación que, sin duda, guarda marcados paralelismos con la universidad española.

Quizá uno de los problemas principales en el caso español sea el de haber impulsado un uniformismo engañoso, «pues no todas las instituciones son iguales, en realidad, y es costoso» (BBVA, 2012). Dicha ilusión ha impedido a las universidades desarrollar capacidad de agencia y orientarse hacia los diversos modelos posibles, todos ellos respetables e importantes en su escala respectiva. Esto es, poder desarrollar una estrategia de universidad a escala de los

tipos descritos por Barber et al. (2013). A falta de aquella, en el seno de cada universidad, conviven en conflicto todos los imaginarios de universidad posibles, cada uno propiciando de facto micropolíticas departamentales u otras que, obviamente, no se alinean en un propósito común explícito y que alimentan disputas por los recursos en un proceso interno de suma cero y de pérdida colectiva de competitividad. Ello se observa en procesos tan diversos como en la dinámica «de mercado» asumida para la propuesta de nuevas titulaciones, en la reciente elaboración de los nuevos currículos o, por ejemplo, en microanálisis sobre el abandono universitario (Fernández et al., 2011). La ausencia de señales claras en este sentido desde los más altos responsables de las universidades no hace más que alimentar esta ideología igualitarista, corrosiva para el sistema en su conjunto. ¿Se puede aspirar a todo y ser sostenible a la vez?

Un segundo problema es la limitación de su autonomía en aspectos clave de su funcionamiento académico y docente, lo que impide promover «la capacidad de innovación y las condiciones para el desempeño eficaz del trabajo universitario» (PwC, 2013), debido a un exceso de regulaciones centrales, a la falta de estímulos externos y a la ausencia de un sistema de responsabilización y de supervisión eficaz. Por el contrario, en este contexto de regulación y de aporte centralizado de recursos, los sistemas de evaluación externa emprendidos por las agencias de calidad son contemplados como procesos formales y burocráticos con una baja incidencia en el potencial real de mejora. Ello conduce a una conclusión muy equívoca, basada en confundir las funciones que la sociedad demanda al sistema universitario con las que debe ofrecer cada centro o institución (BBVA, 2012: 34).

Asimismo, los numerosos órganos colegiados y unipersonales de decisión existentes en la universidad —no jerarquizados— tienden a dificultar o a burocratizar la gestión y la administración de la universidad, además de hacer muy difícil la propuesta de perfiles formativos interdepartamentales, la armonización equitativa interna de los costes y el control del déficit. El resultado de gobernar dicha complejidad ha dado lugar a dos fenómenos complementarios:

- Dar primacía a los enfoques economicistas como referencia para la toma de decisiones y para la valoración de determinadas iniciativas académicas. Desaparecidas las intenciones y frente a proyectos en competición, sólo se puede gestionar sin conflicto a partir de criterios tecnocráticos (supuestamente objetivos), en una clara cosificación de la política universitaria.
- Combinado con el síndrome del «más y mejor» comentado más arriba, se ha sobredimensionado la importancia de los altos niveles de la gestión universitaria. Una auditoría concreta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente a los dos primeros años de la crisis, 2008-2010 (*El País*, 25 de junio de 2013), apunta que, en determinada universidad, se dio un incremento del 20% en recursos para los altos cargos, una disminución del 3% para los funcionarios y el mantenimiento de los niveles adquiridos para el personal laboral. Esta es una tendencia también detectada en los Estados Unidos en el último decenio (Bain Report, 2013).

Llegados a este punto, se puede decir que los diagnósticos sobre la universidad son compartidos, con matices diversos, por una buena parte de los informes citados. También puede afirmarse que, por su enorme complejidad y por su creciente papel en la sociedad del conocimiento y la dificultad de su sostenibilidad económica, las universidades serán organismos cuya gestión va a ser mucho más complicada de lo que fueron hasta un pasado bien reciente. Si se desea darles un mayor empuje como organismos generadores de conocimiento, así como de las mejores oportunidades para el desarrollo humano y social, habrá que facilitarles que vayan optando por los diferentes tipos de las mismas, incrementar su capacidad de autonomía, descargándolas de su carácter de aparato cultural de estado y sentar las bases para su gestión económica, académica e investigadora, para propiciar su propia responsabilización en su eventual desarrollo e imbricación social, a la vez que se deberá evitar su autorregulación corporativa o su orientación selectiva hacia los sectores estudiantiles de mejor extracción social, para, en cambio, favorecer la excelencia de modo más transversal.

La gestión universitaria, sea cómo sea que se concrete en responsabilidades, organismos y funciones, sólo puede ser evaluada con el criterio de si contribuye positivamente al desarrollo humano y social mediante su actividad formativa e investigadora. También por si en el modelo escogido participan de modo efectivo los distintos agentes sociales y se asigna un papel relevante a los estudiantes, incluso en decisiones de tipo curricular. Ésta debería constituir la piedra de toque del edificio de su gobernanza. Ello supone la necesidad de especializar a los respectivos responsables en la gestión universitaria (académica, económica, administrativa, de recursos humanos) y dotarlos de equipos respectivos altamente profesionalizados, deslindando mejor las responsabilidades políticas de las técnicas, incorporando de modo efectivo a la gestión a los actores sociales. Por el contrario, desear una mayor responsabilización, una mayor rendición de cuentas o transparencia en la gestión, retocando el modelo actual, no deja de ser una ingenuidad culpable. Mayor responsabilización supone mayor presión, mayor preparación para desarrollar planes estratégicos y mayores posibilidades de tomar diferentes opciones, ya sea de modo singular, ya sea compartiendo alianzas estratégicas con otras universidades u otros actores. Responsabilización significa también estrategias de autoevaluación, de auditoría pública y propuestas de líneas públicas de mejora.

9. Conclusiones

El discurso desarrollado hasta aquí rompe con una representación muy extendida, la de considerar a la universidad como un organismo ahistórico, justificado en la tradición académica más relevante y capaz de autorregularse al margen de lo social, de lo productivo o de las necesidades de los diversos grupos sociales (Llovet, 2011). Considerarla entreverada en la sociedad y en el tiempo histórico es la condición indispensable para su desarrollo y continuidad institucional, sostenida y sostenible. El hecho de hallarse afectada por

los rasgos de la sociedad del conocimiento la llevará a replantearse algunos de sus pilares tradicionales, como el de las formas de acceso al conocimiento y el mismo concepto de aprendizaje. En segundo lugar, si no se desea retroceder dramáticamente en capital humano y en desarrollo, habrá que configurar el sistema universitario desde el concepto de «universidad de masas» y hacerlo con todas sus consecuencias. Ello no debe ser contradictorio con programas formativos o centros de excelencia, en cualquiera de los campos del conocimiento. Esta perspectiva es la que permite asumir desafíos como los considerados más arriba y explorar la capacidad de agencia de las universidades, si bien, cada vez más, ello debe hacerse a nivel institucional y social.

Los diversos diagnósticos coinciden en valorar que el SES español no avanza al compás de aquellos países con los que se compara. En diversos ámbitos estratégicos, se detectan diferencias significativas, no siempre atribuibles a limitaciones en recursos humanos o materiales. Una línea de reflexión aboga por desplazar el principio de justicia que debe regular todo funcionamiento institucional desde la idea de la igualdad —que impregna todas las capas de la institución, y que se ha demostrado falaz, además de no sostenible— hasta las de equidad, responsabilización y rendimiento de cuentas (evaluación). Dicha responsabilización incrementaría la capacidad de agencia de los actores universitarios, en todos los niveles, así como su vertebración con los agentes sociales respectivos. El sistema universitario, y las universidades en particular, podrían perder su legitimidad certificadora si no desarrollan otra fundamentación distinta para su legitimidad a la del monopolio de ciertas reglas. Dicha fundamentación es la de generar mejores oportunidades formativas y de desarrollo, lo más relevantes posibles y para más ciudadanos, en su diversidad, como sostiene Touraine (2011).

En una situación crítica como la presente, sólo se podrá mantener el paso del desarrollo adoptando lo mejor de la metáfora del barón de Münchhausen, salir de la ciénaga tirando del propio cabello. La universidad dispone progresivamente de menos recursos, pero, afortunadamente, posee un enorme capital humano, estable y con alta capacidad, susceptible de encontrar múltiples salidas. Existen muchos y buenos ejemplos de los que tomar nota e impulsar, tanto nacionales como internacionales. Sin embargo, para que ello sea posible, cabe introducir importantes cambios de orden cultural en el sistema. Entre ellos, el modelo de liderazgo interno. Es necesario transformar el actual tipo de liderazgo, de carácter gerencialista, que obedece a un «plan de negocio» prefijado, en un liderazgo emprendedor, que articule consensos transversales, asuma riesgos y proponga nuevos horizontes y marcos organizativos para la acción colectiva. También la cultura interna del funcionamiento interno, fuertemente anclado en «flujos» intradepartamentales y corporativos, debe encontrar nuevos ámbitos o cauces por los cuales hacer fluir los intercambios de información, de conocimiento y de acción, vinculados con el exterior. Ámbitos clave en este sentido son los proyectos formativos para las titulaciones, elaborados desde la perspectiva del valor añadido, basado en el concepto de proyecto, y no desde reglas institucionales.

Determinados pasos requieren determinadas condiciones, como un marco legislativo, político y económico favorables, hoy muy insuficientes. Sin embargo, un porcentaje muy elevado de pequeñas reformas de orden cultural pueden ser realizadas con los recursos actualmente disponibles, si se asume que una prioridad de la universidad es focalizarse en el mejor desarrollo de los estudiantes. Tan sólo el desarrollo de este principio mediante múltiples acciones, como metáfora de las posibilidades de una alineación de la acción colectiva institucional respecto de un propósito determinado, daría lugar a cambios muy notables. Pero debe superarse la cultura organizativa actual, en la que se ha asumido como «natural» el principio de la suma cero y la gestión administrativa y fragmentada de la complejidad, lo que hace difícil articular dicho potencial en unas líneas de acción institucional determinadas. Ello requiere debatir para romper moldes, comparar para ver opciones, integrar acciones en una lógica cooperativa, evaluar lo realizado para mejorar y, de modo especial, liderazgo y objetivos compartidos. Moverse en cualquier otra dirección olvidando lo anterior, probablemente no hará sino acentuar los problemas y encastrar al actual sistema en sí mismo, en vez de enriquecerlo vertebrándolo con el exterior.

Referencias bibliográficas

- ANECA, DOCENTIA (2006). *Programa de apoyo para la evaluación de la actividad docente del profesorado universitario. Modelo de evaluación*, V. 1.0 - 14/11/2006.
- AQU, Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (2011). *Universitat i Treball a Catalunya* [en línea]. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 106 p. <www.aqu.cat>.
- BAIN REPORT (2013). *The financially sustainable university* [en línea]. <<http://www.bain.com/publications/articles/financially-sustainable-university.aspx>> [Consulta: 10 mayo 2013].
- BAUMANN, Z. (2010). *Mundo Consumo: Ética del individuo en la aldea global*. Barcelona: Paidós.
- BBVA (2012). *Universidad, universitarios y productividad en España*. Informe Fundación BBVA. Pérez García, F. y Serrano Martínez, L. (dirs.). 512 p.
- BARBER, M.; DONNELLY, K. y RIZVI, S. (2013). *An avalanche is coming: Higher education and the revolution ahead* [en línea]. Londres: Institute for Public Policy Research. 71 p. <<http://www.ippr.org/publication/55/10432/an-avalanche-is-coming-higher-education-and-the-revolution-ahead>> [Consulta: 9 mayo 2013].
- BECK, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BLOOM, B. S. (1956). *Taxonomy of Educational Objectives, Handbook I: The Cognitive Domain*. Nueva York: David McKay Co Inc.
- BUELA-CASAL, G.; BERMÚDEZ, M. P.; SIERRA, J. C.; QUEVEDO-BLASCO, R.; CASTRO, A. y GUILLÉN-RIQUELME, A. (2012). «Ránking de 2011 en producción y productividad en investigación de las universidades públicas españolas». *Psicothema*, 24 (4), 505-515.
- CARR, N. (2011). *Superficiales: ¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes?* Madrid: Taunus.

- CARTA POR LA CIENCIA (2013, mayo). *Nueva Carta por la Ciencia: salvemos la I+D+i en España* [en línea]. <<http://conimasmasihayfuturo.com/2013/05/21/nueva-carta-por-la-ciencia-salvemos-la-idi-en-espana/>>.
- CYD (FUNDACIÓN CIENCIA Y DESARROLLO) (2011). *La Universidad en España* [en línea]. Madrid. <<http://www.fundacioncyd.org/informe-cyd/informe-cyd-2012>> [Consulta: 26 junio 2013].
- EUROPEAN UNION (2013). *Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions*. Report to the European Commission, junio. Luxemburgo.
- FERNÁNDEZ, X.; GIL, L.; ROCA, C. y SERRET, J. (2011). *Treball de recerca sobre l'abandonament dels estudis a la UPF* [en línea]. Informe Universitat Pompeu Fabra, abril. <http://www.upf.edu/consellsocial/estudis_projectes/pdf/abandonament_estudis.pdf> [Consulta: 2 noviembre 2012].
- GIBBS, G. (2010). *Dimensions of quality*, septiembre. The Higher Education Academy. Innovation Way. York Science Park. Heslington. York YO10 5BR. Report. 64 p.
- HARVEY, L. y GREEN, D. (1993). «Defining quality». *Assessment and Evaluation in Higher Education* [en línea], 181, 9-34. <<http://dx.doi.org/10.1080/0260293930180102>>
- HARVEY, L. y WILLIAMS, J. (2010). «Fifteen years of quality in higher education». *Quality in Higher Education* [en línea], 16 (1), 3-36. <<http://dx.doi.org/10.1080/13538321003679457>>
- HEA, HIGHER EDUCATION AUTHORITY (2008). *National Plan for Equity of Access to Higher Education 2008-2013* [en línea]. Dublín: HEA. <http://www.heai.ie/files/file/New_pdf/National_Access_Plan_2008-2013_%28English%29.pdf> [Consulta: 4 noviembre 2012].
- ICED (INTERNATIONAL CONSORTIUM FOR EDUCATIONAL DEVELOPMENT) (2013). *Higher Education, Teacher Training*. Draft, Council Internal Rapport, julio.
- KUHN, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LLOVET, J. (2011). *Adéu a la Universitat*. Barcelona: Galàxia Gutenberg.
- MAJÓ, J. (2011). *Luz al final del túnel: Vivir y trabajar después de la crisis*. Barcelona: RBA.
- MARTON, F. y SÄLJÖ, R. (1976). «On Qualitative Differences in Learning — 2: Outcome as a function of the learner's conception of the task». *British Journal of Educational Psychology* [en línea], 46 (2), 115-127. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.2044-8279.1976.tb02304.x>>
- MEC (2006). *Propuestas para la renovación de las metodologías educativas en la universidad*. Consejo de Coordinación Universitaria y Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria, UPM.
- MECD (2013). *Propuestas para la reforma y la mejora de la calidad y eficiencia del Sistema Universitario Español, 2013*. Madrid.
- MOLINAS, C. (2013). ¿Qué hacer con España? Barcelona: Destino.
- NIBBLET, W. R.; BUTTS, F. y HOLMES, B. (1972). *World Yearbook of the Education: Universities Facing the Futur*. Millton Park, Abingdon: Routledge.
- NOY, M. (2013). «Un panorama desolador para los investigadores». *El País*, 25 de junio.
- OCDE (2013). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2013. Informe español* [en línea]. Madrid: Instituto Nacional de Evaluación Educativa. MECD. <www.mecd.gob.es/inee> [Consulta: 26 junio 2013]

- PwC (2013). *Temas candentes de la universidad española 2013: ¿Tenemos la universidad pública que necesitamos?* [en línea]. Fundación Europea Sociedad y Educación / División Global Santander Universidades. <[https://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/7E7ABBBC81074258C1257B33005EA050/\\$FILE/Temas-Candentes-Universidad.pdf](https://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/7E7ABBBC81074258C1257B33005EA050/$FILE/Temas-Candentes-Universidad.pdf)> [Consulta: 26 junio 2013].
- RICOEUR, P. (1999). *Historia y narratividad*. Barcelona: Paidós.
- RUÉ, J. (2013). «El abandono universitario: Variables, marcos de referencia y políticas de calidad». *REDU. Revista de Docencia Universitaria*, 10, XX.
- RUÉ, J.; AMADOR, M.; GENÉ, J.; RAMBLA, F. X.; PIVIDORI, C.; PIVIDORI, I.; TORRES-HOSTENCH, O.; BOSCO, A.; ARMENGOL, J. y FONT, A. (2010). «Towards an understanding of quality in higher education: the ELQ/AQA08 model as an evaluation tool». *Quality in Higher Education* [en línea], 16 (3), 285-295. <<http://dx.doi.org/10.1080/13538322.2010.506723>>
- RUÉ, J.; FONT, A. y CEBRIÁN, G. (2013). «Towards high-quality reflective learning amongst law undergraduate students: Analyzing students' reflective journals during a problem-based learning course». *Quality in Higher Education* [en línea], 19 (2), 191-209. <<http://dx.doi.org/10.1080/13538322.2013.802575>>
- SCOTT, P. (1995). *The Meanings of Mass Higher Education*. Londres: Open University Press. Society for Research into Higher Education.
- SENNET, R. (2012). *Juntos, rituales, placeres y política de cooperación*. Barcelona: Anagrama.
- STEINER, G. (2007). *Los ludócratas*. Madrid: Siruela, FCE.
- STRUYVEN, K.; DOCHY, F.; JANSSENS, S. y GIELEN, S. (2006). «On the dynamics of students' approaches to learning: The effects of the teaching/learning environment». *Learning and Instruction* [en línea], 16 (4), 279-294. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.learninstruc.2006.07.001>>
- TARRACH, R. (2011). *Daring to reach high: Strong universities for tomorrow's Spain*. Report of the Committee of International Experts EU2015, 21 de septiembre.
- TOURAINÉ, A. (2011). *Después de la crisis*. Barcelona: Paidós.

Les lleis d'educació després del franquisme: Implicacions per a Catalunya

Jaume Sarramona

Universitat Autònoma de Barcelona. Espanya.

jaume.sarramona@uab.cat



Recibido: 30/7/2014

Aceptado: 30/7/2014

Resum

Aquest article revisa les lleis orgàniques d'educació de l'Estat espanyol fins al dia d'avui, a més de la llei catalana. Ho fa analitzant aquells aspectes que incideixen especialment sobre la qualitat i l'estructura del sistema educatiu. De manera especial, s'hi parla també de tots aquells que tenen a veure directament amb les particularitats que, com a nació, té Catalunya i que s'haurien de veure reflectides en el nostre sistema educatiu. La conclusió general és que sobren lleis generals que arriben a un nivell de detall excessiu i que s'avança en un procés progressiu de recentralització, malgrat que les competències plenes en educació estan totes transferides. A més, s'hi fa una lectura interessada de les atribucions que la Constitució espanyola reserva al Ministeri d'Educació.

Paraules clau: sistema educatiu; qualitat de l'educació; immersió lingüística; transferències educatives; llei orgànica.

Resumen. *Las leyes de educación después del franquismo: Implicaciones para Cataluña*

Este artículo revisa las leyes orgánicas de educación del Estado hasta el día de hoy, además de la ley catalana. Lo hace analizando aquellos aspectos que inciden especialmente sobre la calidad y la estructura del sistema educativo. De modo especial, se analizan también todos aquellos que tienen que ver directamente con las particularidades que, como nación, tiene Cataluña y que deberían verse reflejadas en nuestro sistema educativo. La conclusión general es que sobran leyes generales que alcanzan un nivel de detalle excesivo y que se avanza en un proceso progresivo de recentralización, a pesar de que las competencias plenas en educación están todas transferidas. Además, se hace una lectura interesada de las atribuciones que la Constitución española reserva al Ministerio de Educación.

Palabras clave: sistema educativo; calidad de la educación; inmersión lingüística; transferencias educativas; ley orgánica.

Abstract. *Education laws after Franco: Implications for Catalonia*

This article reviews national organic laws on education after the Franco regime until today, as well as the Catalan laws, and analyzes particular aspects that affect the quality and structure of the educational system. Special attention is paid to aspects that have to do directly with the particular features of Catalonia as a nation, which should be reflected in our educational system. The general conclusion is that there is an overabundance of general laws that are too detailed, and that the educational system is advancing towards a gradual process of recentralization despite the fact that full jurisdiction over education has been transferred. The article constitutes a biased reading of the powers that the Spanish Constitution has invested in the Spanish Ministry of Education.

Keywords: educational system; quality of education; language immersion; educational transfers; Organic Law of Education.

Sumari

- | | |
|--------------------|--|
| 1. Presentació | 6. La LOE (2006) |
| 2. La LODE (1985) | 7. La Llei d'educació de Catalunya (LEC, 2009) |
| 3. La LOGSE (1990) | 8. El projecte de la LOMCE (2013) |
| 4. La LOPAG (1995) | |
| 5. La LOCE (2002) | |

1. Presentació

És habitual sentir l'expressió que les lleis no transformen la realitat, que aquesta segueix el seu camí impulsada per variables dinàmiques més potents que les simples normes legals, de manera que no caldria sobredimensionar-ne la importància i anar més directament als fets. No comparteixo aquesta visió simplista, ni tampoc l'oposada, és a dir, la de considerar que n'hi ha prou de promulgar una llei per transformar la realitat en la direcció desitjada. Del que no hi ha dubte és que les normes legals marquen tendències que, amb el temps, s'acaben imposant —si el temps en qüestió és suficient, naturalment—, entre altres raons, perquè la gran majoria dels professionals que les han de dur a terme les mitifiquen i n'adopten el llenguatge. I el llenguatge emprat una vegada i una altra construeix la mateixa realitat.

Per tant, serà bo analitzar les lleis d'educació principals que, un cop desaparegut el franquisme, han regit i regeixen el nostre sistema educatiu, per advertir com, alhora que han consolidat un context de democràcia recuperada, han perfilat la situació que impera amb les seves llums i ombres, como no podia ser de cap més manera, però que no ens haurien d'impedir reflexionar críticament i perfilar sortides per als problemes que ara tenim. Tot el reguitzell de lleis que han aparegut i que segueixen apareixent coincideixen en el temps amb l'aparició i la continuïtat de la revista *EDUCAR* que va néixer amb l'afany de ser un òrgan de comunicació de la pedagogia editat a la Universitat Autònoma, al mateix temps que volia contribuir a publicar articles en llengua catalana sobre l'etapa educativa superior, nivell on aleshores no es prodigava gaire.

2. La LODE (1985)

La Llei orgànica del dret a l'educació (LODE) és, de fet, la primera llei d'educació després de la Constitució de l'any 1978 que arribà a desplegar-se, car una d'anterior feta pel partit de la UCD, la LOECE, de 1980, no va arribar a entrar en vigor, en ser recorreguda pel PSOE. La LODE de 1985 segueix en part en vigor i és la primera que atribueix les competències educatives a l'Estat i a les comunitats autònomes, perquè, mitjançant una programació general de l'ensenyament, es puguin cobrir les necessitats educatives dels ciutadans. Igualment, estableix una cohabitació equilibrada del dret a l'educació per a tothom i de la llibertat d'ensenyament, polèmica constant entre els qui posen l'èmfasi en un dels dos aspectes per damunt de l'altre.

Com a dret bàsic, la Llei planteja una educació obligatòria i gratuïta fins als 16 anys, alhora que es reconeix també el dret dels ciutadans a accedir a nivells acadèmics superiors en funció de les seves aptituds i de la seva vocació, sense que, en cap cas, l'exercici d'aquest dret pugui estar subjecte a discriminacions degudes a la capacitat econòmica, al nivell social o al lloc de residència de l'alumne. Igualment, també poden gaudir d'aquests drets els estrangers residents a Espanya. Com a principis bàsics, hi ha, a més, el dret dels alumnes a rebre una formació que assegurí el ple desenvolupament de la seva personalitat; la valoració objectiva del seu rendiment; el respecte a la llibertat de consciència i també a les seves conviccions religioses i morals; el respecte a la seva integritat i dignitat; la participació en el funcionament i en la vida del centre; una orientació escolar i professional adequada; el dret a rebre ajuts per compensar possibles mancances de tipus familiar, econòmic i sociocultural; la protecció social en cas d'infortuni familiar o accident, i la possibilitat d'organitzar associacions per col·laborar amb els centres, expressar les pròpies opinions i practicar el dret de reunió. Com a deure bàsic dels alumnes, s'estableixen l'estudi i el respecte a les normes de convivència.

El punt clau de la llei, després d'àmplies discussions socials, fou l'establiment del caràcter mixt del sistema educatiu, concretat en una xarxa dual: centres sostinguts amb fons públics, que comprenien els de titularitat pública i els privats concertats, i centres privats, que funcionaven en règim de lliure mercat. Amb l'acceptació de la xarxa dual de centres, es tancava un debat històric de més de cent anys de confrontació ideològica, la qual cosa donava pas de manera determinant a la concepció de l'educació com a servei públic i a la formació dels subjectes amb el respecte corresponent a les seves creences. Es determina que la creació o supressió dels centres públics és una atribució del Govern de l'Estat i/o de les comunitats autònomes i, pel que fa al centres privats, qualsevol persona física o jurídica, dins del respecte a la Constitució i el que estableix la Llei, pot crear-los i establir-hi el seu caràcter propi. Als centres dels nivells obligatoris, se'ls atorga plenes facultats acadèmiques, si bé el Govern central determina les condicions mínimes en què s'han d'impartir els ensenyaments. Els centres no concertats, d'altra banda, gaudeixen d'autonomia per establir el seu règim intern.

Un aspecte de gran incidència d'aquesta llei és la normativa respecte al govern dels centres públics, que s'organitzen a través de la participació democràtica dels òrgans unipersonals —director, secretari, cap d'estudis— i dels col·legiats —consell escolar del centre i claustre de professors—. El consell escolar del centre es constitueix com l'òrgan de govern, tant dels centres públics com dels concertats, qüestió que s'ha mantingut encara en la LOE vigent. La participació de la comunitat docent en el sistema es materialitza també a través dels consells escolars municipals, territorials i de l'Estat, encara que, en aquests casos, actuen amb caràcter consultiu. La qüestió és que aquesta atribució de govern al consell escolar als centres públics i concertats és l'expressió d'una època política de plantejaments participatius un xic utòpics, que no es pogueren aplicar a uns altres àmbits de la vida econòmica i social, però sí que s'introduïren en el sistema educatiu. El resultat real és que els consells escolars dels centres no exerceixen unes funcions que estiguin per damunt de la direcció ni del mateix claustre docent. Les revisions posteriors d'aquesta qüestió no han arribat a modificar substancialment aquesta qüestió.

3. La LOGSE (1990)

L'anomenada Llei orgànica d'ordenació general del sistema educatiu (LOGSE) es publica al BOE el 4 d'octubre del 1990, després d'algunes experimentacions —que, en el cas de Catalunya, varen durar uns deu anys— i d'un debat sense precedents que va implicar tots els sectors de la comunitat educativa. La llei va anar precedida (1987) del Projecte per a la Reforma de l'Ensenyament, que guià el debat en qüestió, el qual es concretà en primera instància en el *Llibre blanc* (1989) justificatiu de la reforma pretesa. Ara bé, sempre pot quedar el dubte respecte a quina utilitat real va tenir aquell debat tan ampli, a banda de mobilitzar la població respecte a la reforma. Del que no hi ha dubte és que ens calia una regulació general del sistema educatiu vint anys després de la Llei general d'educació de 1970, publicada encara sota el règim franquista. La nova situació democràtica, l'entrada a la Comunitat Europea i els canvis sociològics produïts en els darrers anys exigia una posada al dia dels principis pedagògics i de l'organització general del sistema.

La LOGSE fou una llei ambiciosa en tots els sentits, potser fins i tot massa, que, a banda de no disposar de la llei de finançament necessària que l'acompanyés, trencava molts esquemes fortament instal·lats en l'educació escolar i que, inevitablement, havien de produir tensions, fins al punt que, una vegada desplegada completament arreu de l'Estat, no solament va ser abolida i rebutjada pels sectors més conservadors i reticents al canvi, sinó també pels mateixos que la implementaren. Per cert, Catalunya va tenir un pes fonamental en la seva redacció i defensa inicial; aquí ens la creguérem de bon començament i l'aplicàrem fins a les últimes conseqüències. Segurament, el llarg temps que trigà el desplegament complet de la llei no en beneficià l'assimilació. L'acceleració dels canvis socials es contraposaven a la lentitud amb què es produïen els canvis pedagògics, la qual cosa tensionà permanentment l'educació escolar.

La LOGSE va completar els canvis introduïts per la LODE, si bé, en aquest cas, ho va fer sense una avaluació prèvia d'aquella llei, com tampoc es va avaluar la LOGSE en el context estatal. Per tant, es consolidaren els criteris respecte als consells escolars dels centres i també respecte al sistema de nomenament dels directors dels centres públics, entre altres qüestions.

La LOGSE dedicà el títol IV a la qualitat de l'ensenyament, sense afrontar de manera decidida els aspectes que ella mateixa assenyalava com a factors de qualitat: formació del professorat, funció directiva, inspecció, avaluació del sistema, etc. Més aviat es confià que la qualitat arribaria simplement per l'aplicació, en la metodologia docent, dels principis psicopedagògics que s'hi proposaven. Aquesta perspectiva provocà que la llei fos acusada de «pedagogista» pels sectors reticents al seu desplegament curricular, i els pedagogs i els psicòlegs que la defensaven foren vistos com els culpables de la «degradació del sistema» i de tots els mals que aquest pogués tenir. Segurament, es pecà d'excés d'optimisme per part dels seus defensors, vertaders «santons», de vegades, dels principis psicopedagògics proposats.

Quins eren aquests principis psicopedagògics comentats? Doncs, el primer, la personalització de l'aprenentatge —que ja fou defensat a la llei de 1970—, posant l'èmfasi en la capacitat d'autoaprenentatge al llarg de la vida, i això seria possible gràcies a l'«aprendre a aprendre», que alguns erròniament interpretaven com la capacitat d'aprendre sense aprendre res. I, respecte a l'ensenyament, es posà l'èmfasi en els processos més que no pas en els resultats, processos que es fonamentaven en el desenvolupament de les capacitats personals de comprensió i d'aplicació i no simplement en la interiorització dels coneixements. En conjunt, uns canvis metodològics que superaven els esquemes conductistes de la llei de 1970, però que eren complexos d'aplicar, si no es tenia una formació psicopedagògica actualitzada en les teories cognitives i constructivistes de l'aprenentatge, a més d'un ferm compromís amb la docència. La conseqüència generalitzada fou que el canvi es convertí en un mer formalisme sobre el paper, traduït en les programacions curriculars.

Als canvis pedagògics, s'hi uní una profunda modificació de l'estructura del sistema, que allargà l'escolaritat obligatòria comuna per a tot l'alumnat fins als 16 anys, en la línia dels països nòrdics europeus. Per fer-ho possible, es creà una etapa d'ensenyament secundari obligatori (ESO) per als darrers quatre anys de l'escolarització bàsica. Per contra, el batxillerat posterior passà de tres a dos anys, al mateix temps que se suprimia el curs previ d'accés a la universitat (COU). S'eliminà la doble titulació al final de l'educació bàsica obligatòria, i solament els qui obtinguessin el títol de graduat en secundària podrien accedir directament al batxillerat i a la formació professional, que aleshores adquiria el nivell mitjà.

Tot aquest conjunt de mesures organitzatives del sistema foren objecte de crítiques, en especial la consideració de l'educació bàsica com a única i comuna per a tot l'alumnat, si bé es contemplava una certa opcionalitat curricular en el segon cicle d'ESO. Igualment, fou criticada la reducció del nombre d'anys del batxillerat i l'estructura de la FP, la qual fou objecte d'una llei específica

posterior (2002). Una síntesi dels principals factors que convertiren la LOGSE en problemàtica podria ser la següent:

- L'ESO agrupà tots els alumnes entre els 12 i els 16 anys sota la responsabilitat d'un professorat de secundària majoritàriament provinent del batxillerat anterior (BUP), poc preparat per atendre un alumnat tan divers i, en certs casos, poc interessat a aprendre. Rebutjada pel propi Ministeri una proposta sorgida de la comissió que, l'any 1986, fou l'encarregada de reformar les titulacions universitàries vinculades amb l'educació, en el sentit de crear una titulació específica per al professorat de l'ESO, la reforma es va materialitzar amb el professorat de secundària existent i el de nova incorporació, que no rebia més formació professionalitzadora que l'obsolet CAP (certificat d'aptitud pedagògica), clarament insuficient per als nous desafiaments. El resultat fou un rebuig ampli vers una ESO comprensiva, rebuig que encara perdura.
- Els canvis culturals i sociològics produïts en el conjunt de la societat durant el darrer decenni del segle passat, amb les manifestacions consegüents en la mentalitat de les famílies i en els adolescents, han anat clarament en contra de les fites de la reforma proposada, la qual cosa n'ha dificultat considerablement l'aplicació. Sense entrar ara en més detalls, n'hi haurà prou d'esmentar el consumisme galopant, la renúncia de moltes famílies a exercir les responsabilitats educatives que els corresponen, la pèrdua de valors que tradicionalment havien donat coherència a l'educació, la diversitat de concepcions ideològiques i culturals provinents de la immigració massiva però també gestades dins de la comunitat autòctona, l'explosió de les tecnologies digitals i totes les implicacions que comporten per a l'adquisició de la informació i el coneixement, etc. Tot això incidí i continua incidint sobre l'educació escolar, la qual cosa la fa especialment difícil quan es volen mantenir els principis d'igualtat d'oportunitats, equitat, qualitat en els resultats, funcionalitat del sistema vers els nous temps, etc.
- L'escolarització de tot l'alumnat de secundària als instituts suposà un cost molt elevat en infraestructures, desplaçaments, menjadors, etc., especialment a Catalunya, on la LOGSE fou aplicada de manera molt estricta en aquest terreny, sense que fossin clars els avantatges d'aquesta decisió, tant pel que feia a l'alumnat com al professorat, que, en molts casos, havia de compartir docència entre les dues etapes de secundària. Com ja s'ha dit, el disgust per impartir docència a l'ESO fou un factor de malestar entre els ensenyants d'aquesta etapa. D'altra banda, els alumnes dels primers cursos d'ESO es veïen prematurament immersos en un ambient acadèmic de predomini d'adolescents de més edat, amb les anticipacions consegüents de certs paradigmes conductuals.
- Els problemes sorgits i la dificultat de solució que presentaven tampoc no han estat aliens al context general de pèrdua d'autoritat real als centres, com a conseqüència de la desprofessionalització que comportà la

LODE pel que feia a la direcció escolar i a la inspecció, si bé aquesta darrera es recuperà amb la LOPAG de l'any 1995. Aquesta manca d'autoritat i de lideratge als centres públics encara s'arrossega, malgrat que les lleis posteriors han anat modificant el sistema de nomenament dels directors, però sense acabar de fer el pas definitiu vers la seva professionalització i la clara dependència respecte a l'Administració, com passa en tots els països avançats.

La LOGSE començà el segle XXI tocada de mort, arrossegada per un corrent d'opinió que la feia responsable de tots els mals acadèmics, en especial del fracàs escolar, dels casos de violència que es poguessin produir als centres —s'arribava a dir, i encara es diu, que no caldria escolaritzar obligatòriament els qui no volguessin aprendre—, de la manca d'esforç per estudiar, etc. Per això, un cop va arribar el Partit Popular al Govern central (1996), ben aviat hi hagué un primer intent de reformar aquesta llei, però, davant la manca de majoria parlamentària, l'aleshores ministra d'Educació —Esperanza Aguirre— es va haver de conformar a crear una comissió per reformar les humanitats (1998), les conclusions de la qual no es van arribar a aplicar, perquè no era aquest l'objectiu que realment pretenia assolir el Ministeri. Quan el Partit Popular va aconseguir la majoria absoluta a les eleccions de l'any 2000, no va trigar gaire a elaborar una nova llei (LOCE, 2002), que derogava en gran mesura la LOGSE, però que tingué una vida ben curta, en ser substituïda per la LOE (2006).

La LOGSE va ser criticada i substituïda per una nova llei sense que, prèviament, se'n fes cap avaluació seriosa, com ja s'ha dit. El Partit Popular no l'havia votada quan havia sigut el moment i sempre digué que, quan tornaria a governar, la reformaria a fons, com efectivament va fer mitjançant la LOCE de l'any 2002. Cal recordar, però, que, a Catalunya, on la LOGSE es desplegà al llarg dels deu anys previstos inicialment, sense acceptar el retard de dos anys més (fins al 2002) que propicià el Ministeri, sí que es realitzà una avaluació exhaustiva de la Llei, seguint el mandat fet pel president Pujol en la seva darrera legislatura al front del Govern català (1999-2003). Fou una avaluació que durà més de dos anys, els resultats de la qual es presentaren a l'obra *Debat sobre el sistema educatiu català: Conclusions i propostes* (2002), editada pel Departament d'Ensenyament i tramesa a tots els centres escolars de Catalunya. En aquest text, dividit en set seccions, es mostraren les conclusions i les propostes resultants de la participació de prop de 9.000 persones i de les respostes explícites d'unes 1.200. Mai no s'havia fet al nostre país un treball tan exhaustiu i obert a les diferents idees i posicionaments, i fou mereixedor d'elogis per part de personalitats com ara Jaques Delors, Federico Mayor Zaragoza, Viviane Reding, Andreas Schleicher i altres. Tristament, la LOCE, d'una banda, i el canvi de govern a Catalunya (2003), d'una altra, no varen fer possible l'aprofitament d'aquest valuós treball d'avaluació del sistema educatiu.

4. La LOPAG (1995)

Com a resposta a les crítiques que rebia el desplegament de la LOGSE, el propi Govern socialista promulgà, el mes de novembre de 1995, una nova llei orgànica d'educació, la LOPEG —LOPAG en català—, que s'explicità com a Llei orgànica de la participació, avaluació i govern dels centres escolars. Aquesta llei ampliava el concepte d'autonomia dels centres escolars, establint que cadascun tindria el projecte educatiu, el projecte curricular i les normes de funcionament propis, a més, obria la possibilitat que les administracions educatives deleguessin en els centres les compres i la contractació de serveis (capítol II). En coherència amb el principi que més autonomia implicava una rendició de comptes més elevada, la LOPAG introduí l'avaluació de centres (article 29) i del sistema educatiu (article 27), a més, per primera vegada, s'establí l'avaluació del professorat amb repercussions en la seva promoció professional (articles 30 i 31).

Com ja s'ha assenyalat abans, es recuperà el cos funcionarial dels inspectors (article 37), després de l'experiència fallida d'uns inspectors nomenats provisionalment pels governs de torn, la qual cosa va representar, en molts casos, una manifestació més de sectarisme i d'amiguisme. Es van augmentar els requisits per al nomenament dels càrrecs directius dels centres, demanant una acreditació prèvia dels candidats a director (article 17.1), si bé es va mantenir l'elecció per part del consell escolar del centre i la debilitat de l'autoritat real del director, sotmès als vots dels col·legues, va continuar.

De fet, la LOPAG va tenir una incidència escassa sobre el sistema educatiu. Es va obrir un debat ideològic i polític entre el nou govern central en mans del PP i els partits polítics de l'oposició, la qual cosa portà a les dues lleis posteriors.

5. La LOCE (2002)

Amb la majoria absoluta de què disposava a les Corts espanyoles, el Partit Popular elaborà una nova llei orgànica d'educació que s'oposava frontalment a la LOGSE i que rescabava els desitjos d'una part del professorat de secundària contrari als plantejaments de la comprensivitat de l'educació secundària obligatòria. Per justificar els canvis introduïts, es va recórrer als baixos resultats obtinguts a la primera avaluació del PISA (2000), a més de les referències als nous temps i al traspàs de la gestió del sistema a totes les comunitats autònomes. Per aquest darrer motiu, el Ministeri defensà la necessitat d'establir «criteris d'homogeneïtzació», en la línia pròpia d'un partit polític que sospitava de la descentralització i encara més de l'autogovern dels territoris de l'Estat. En aquesta llei, s'insistia en un concepte clau per millorar el sistema: l'esforç personal, que es considerava perdut en els darrers anys.

La LOCE es publicà sense consens —a més, el Govern català la denuncià davant el Tribunal Constitucional per invasió de competències— i, si bé no es va arribar a aplicar de manera efectiva en tots els aspectes, deixà unes línies

programàtiques que van ser recollides en gran part per la llei següent, la LOE vigent, malgrat que va ser promulgada pel partit opositor, el PSOE.

La LOCE instaurà les anomenades «avaluacions diagnòstiques» (article 97) en base a competències bàsiques, fixades per al termini de l'educació primària i secundària obligatòria. Aquesta avaluació obrí un debat respecte a la possible recuperació de les antigues revàlides dels batxillerats, encara que no era aquesta la seva finalitat, sinó més aviat recuperar la iniciativa per part del Ministeri en un àmbit de l'avaluació que havia iniciat Catalunya l'any 2001 i que ja s'havia estès per Andalusia, Canàries i Castella-la Manxa. Aquesta avaluació, però, no s'arribà aplicar per part del Govern d'aleshores, perquè, entre altres raons, va reformar els currículums de primària i de secundària sense incloure ni esmentar les competències bàsiques; quedà clar que els encarregats de reformar els currículums en qüestió no estaven introduïts en el significat de les competències, concepte que s'obria camí amb força a nivell internacional arran de la primera avaluació PISA. Aquestes avaluacions diagnòstiques van ser recollides després a la LOE socialista, que les va aplicar als cursos de quart de primària i de segon d'ESO, tal com ja es feia a Catalunya.

Una altra mesura polèmica que visualitzava el trencament amb la LOGSE foren els itineraris de l'ESO (article 26), dos per al tercer curs i tres per al quart, constituïts per assignatures comunes i específiques que orientaven els alumnes vers la formació professional o el batxillerat. D'aquesta manera, s'acabava amb la comprensivitat generalitzada i s'eliminava també l'optativitat que hi podia haver en els currículums LOGSE. Aquesta proposta, de fet, avalava el que il·legalment ja s'estava fent en molts centres de secundària: agrupar els alumnes per capacitats, separant els qui es considerava que podien anar al batxillerat, a la formació professional o directament al món del treball. La disposició fou objecte de dures crítiques per part dels sectors sensibilitzats pedagògicament en contra de la separació dels alumnes tenint en compte preteses aptituds, pel que significava de condicionament del seu futur. Els defensors d'aquesta separació ho feien —i encara ho fan— en nom dels drets dels més capaços i compromesos amb l'aprenentatge escolar a poder avançar sense ser entorpidits pels qui no podien o no volien aprendre. La qüestió és que aquestes classificacions acaben essent gairebé sempre de caire social, sense oblidar que suposen una certa comoditat per part del professorat, que sempre confia a tenir els grups més preparats i motivats. Altra cosa fóra que es digués que els millors professors seran assignats als grups d'alumnes que tenen més dificultats, però l'elecció dels grups, almenys a l'escola pública, la fa el professorat gairebé sempre per categoria i per antiguitat. El fet concret és que aquesta idea dels itineraris s'ha mantingut larvada fins avui, quan novament sorgeix en el projecte d'una nova llei creada també pel Partit Popular amb majoria absoluta.

6. La LOE (2006)

El Govern del PSOE canvià la LOCE per la Llei orgànica d'educació (LOE) també sense consens, però va mantenir molts criteris de la primera, en un intent compartit de fer oblidar la LOGSE —esdevé significatiu que prohoms de la LOGSE la critiquessin quan ja no eren al govern— i de recuperar competències per al Ministeri, com ja volia el PP. És així com es plantegen diverses mesures per buscar una homogeneïtzació desitjada, com el fet que l'Estat «procurarà programes de cooperació territorial» (article 9). Un altre exemple d'aquest centralisme recuperat es pot advertir en la concessió de les beques per part del propi Ministeri, que reproduceix gairebé de manera textual el que deia la LOCE¹.

El llenguatge emprat al llarg del text de la llei és un reflex més d'aquesta visió centralista, com ja passava a la LOCE. Així, es parla del «Gobierno» per fer referència a les actuacions del Ministeri, i de les «administraciones educativas» per referir-se als governs autonòmics. Les llengües oficials pròpies que s'esmentaven a la LOGSE passen a ser «llengües cooficials», amb la qual cosa es recupera un terme que també apareixia a l'esborrany de la LOCE però que va ser rectificat en el text definitiu.

Pel que respecta a les finalitats educatives generals, hi ha la preparació dels futurs ciutadans per a la societat del segle XXI, on trobem, com a trets característics, la globalització, l'accés al coneixement per múltiples vies, el multiculturalisme, la mobilitat personal i social, etc. També tenim com a referent la consolidació i l'aprofundiment de la democràcia. I aquí ens apareix la participació com a estratègia d'acció.

Com ja s'ha assenyalat, va ser la LODE de 1985 la llei que va regular la participació social en el sistema educatiu mitjançant la creació dels consells escolars, que la LOCE va considerar òrgans assessors, però la LOE els recuperarà en la seva prerrogativa inicial, és a dir, en la consideració dels consells de centre com a òrgans de govern. En canvi, és significatiu que l'estructura del consell escolar de l'Estat segueixi sent la mateixa que tenia en el moment de constituir-se, quan encara no s'havien traspassat les competències en educació al conjunt dels territoris. Tots els intents que s'han fet perquè aquest consell sigui reflex d'un estat descentralitzat —no pas federal— han fracassat enfront de la resistència dels organismes que hi són presents amb caràcter estatal, com també per la poca sensibilitat de l'Administració central, malgrat els canvis de govern i de partit polític.

La LOE diu que es vol afavorir el coneixement i la valoració de la riquesa lingüística i no es contempla que les llengües oficials diferents del castellà

1. L'article 83 diu: «2. El Estado establecerá, con cargo a sus Presupuestos Generales, un sistema general de becas y ayudas al estudio, con el fin de que todas las personas, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas condiciones en el ejercicio del derecho a la educación. 3. A estos efectos, el Gobierno regulará, con carácter básico, las modalidades y cuantías de las becas y ayudas al estudio a las que se refiere el apartado anterior, las condiciones económicas y académicas que hayan de reunir los candidatos [...]».

apareguin en els currículums generals de l'Estat ni com a obligatòries ni com a optatives, a excepció feta dels territoris respectius. I això que aquesta ja fou una proposta que sorgí en l'informe esmentat de 1998 sobre les humanitats.

Aclarits aquests principis generals, entrem en el que podríem considerar novetats de la llei, més lligades al camp pedagògic i organitzatiu.

El primer concepte que surt al preàmbul i que vol ser el justificatiu principal de la Llei és la qualitat (recordeu la LOCE), una vegada havia estat aconseguida la universalització de l'escolaritat (1970) i el seu allargament fins als 16 anys (LODE). De fet, es tracta d'una preocupació universal, especialment després de les avaluacions del PISA. Arreu es parla de qualitat, si no d'excel·lència, per definir les fites que pretenen assolir els sistemes educatius. Què proposa la LOE per aconseguir aquesta qualitat? Doncs, en primer terme, recuperar el sentit de l'esforç (tema clau de la LOCE), si bé aquí no es veu com una qüestió que correspongui solament a l'alumne. L'esforç es vol fomentar mitjançant una sèrie de mesures legals com ara les següents:

- No poder passar de curs amb més de dues matèries pendents. Aquesta qüestió sempre pot ser objecte de debat, perquè cal recordar que no és present en països que han assolit bons resultats en les avaluacions internacionals, i la simple repetició no és garantia de millora en l'aprenentatge.
- La consideració de l'ESO com a cursos i no com a cicles (concepte que ja introduí la LOCE).
- L'agrupació diferenciada dels alumnes en el darrer any de l'ESO, si bé amb la possibilitat d'aplicar la diversificació curricular a partir de tercer, que, de fet, equival als controvertits itineraris de la LOCE, que tanta oposició plantejaren els mateixos polítics socialistes.
- Potenciar l'aprenentatge de l'anglès de manera primerenca. Aquí hauríem de tenir present que la situació no és la mateixa en els territoris oficialment bilingües que en els monolingües.
- Iniciar la lectoescriptura en l'educació infantil, la qual cosa ja fa temps que apliquen els centres responsables.
- Crear biblioteques a tots els centres.
- Millorar la formació inicial i permanent del professorat, tema sempre present a les diverses lleis.
- Introduir en el currículum les competències com a fites d'aprenentatge.
- Instal·lar la cultura de l'avaluació.
- Potenciar l'autonomia dels centres.
- I també podríem situar en aquest marc la insistència en l'educació cívica, que inclou el respecte a la diversitat.

Les darreres qüestions ens mereixen una anàlisi més detallada.

Després que s'ha constatat que el país amb millors resultats obtinguts a les proves PISA, Finlàndia, té el punt més fort del sistema en la formació i la valoració del professorat, i aprofitant l'avinentsa dels nous plans d'estudi en el marc dels acords de Bolònia, la llei es proposa millorar la formació inicial

del professorat, convertint Magisteri en un títol de grau i el CAP del professorat de secundària en un postgrau. La Llei també parlava de la incorporació a l'activitat docent sota un tutor responsable, sense que això s'hagi materialitzat en la pràctica, de la mateixa manera que ara també es considera el primer any després de les oposicions com un curs de pràctica objecte d'avaluació, i tots sabem que això no ha estat així. Ja no cal parlar tampoc del cas dels interins i dels substituïts, que gairebé sempre s'incorporen inicialment al sistema sense cap experiència prèvia de treball docent. Amb tot, la llei no afronta la formació del professorat de secundària de manera valenta, car es planteja una formació successiva: continguts primer i dimensió pedagògica després, i no simultània, com proposa la majoria dels països europeus.

Encara en aquest capítol del professorat, esmentem que, entre les funcions dels docents, s'hi assenyalen «la recerca/experimentació i la millora continua dels processos d'ensenyament». Això ens condueix a la formació contínua, que segueix essent voluntària. Vinculat amb la formació i amb la professionalització, hi ha el tema del reconeixement social del professorat i de l'avaluació de la funció pública docent, si bé tampoc ha arribat a ser quelcom obligatori (article 106).

La definició de currículum és la mateixa que l'existent a la LOGSE, amb l'afegit de les competències bàsiques com un element més, que serveix com a referència justificativa de la proposada «avaluació diagnòstica», que ja havia proposat la LOCE. Si el Govern del PP va publicar els decrets curriculars posteriors a la LOCE sense fer cap referència a les competències bàsiques, el Govern del PSOE ho va resoldre posant les competències en un annex —clarament un afegit— als seus decrets curriculars, que, d'altra banda, també són clarament regressius des del punt de vista pedagògic respecte a la LOGSE. Les competències proposades no són tals, sinó vuit grups competencials proposats per la Unió Europea. No es va voler aprofitar l'experiència de diversos territoris, en especial de Catalunya.

- Tot el capítol II del títol v està dedicat a l'autonomia dels centres, dimensió tradicionalment demanada per potenciar la qualitat de l'ensenyament i com a garantia d'adaptació de les institucions docents a la gran diversitat de contextos existents, de manera que així es pugui flexibilitzar l'organització, elaborar projectes de recerca, modificar horaris, etc. i, especialment, elaborar un projecte educatiu propi (article 121), que ha d'incloure l'atenció a la diversitat, el pla de convivència i la inclusió educativa. L'autonomia inclou també la gestió econòmica (article 123), i així s'obre la possibilitat d'obtenir recursos complementaris (article 122), qüestió que no tothom veu amb bons ulls.
- Les característiques de la direcció dels centres no és un tema aliè a la seva autonomia. En aquest terreny, encara que amb alguns avenços fets en la LOPAG de 1995, seguim bàsicament sota els principis que va establir la LODE, en considerar la direcció escolar una funció i no una professió, de manera que no s'exigeix una formació prèvia de caire específic per exer-

cir-la i, si bé ja no és estrictament el consell escolar del centre qui designa el director entre els docents per un període limitat, en la comissió que estableix la LOE, dos terços són membres del propi centre i els docents que hi treballen hi tenen preferència. Així ho expressa l'article 135². S'ha seguit, doncs, amb un tipus de direcció que no és homologable en els països del nostre entorn.

L'avaluació ocupa un paper important a la LOE, perquè cada vegada som més conscients que la qualitat d'un sistema educatiu està estretament vinculada amb la seva valoració, i així s'explicita a l'article 140. El cas és que Espanya és l'únic país avançat on un alumne arriba fins a l'accés a la universitat sense cap avaluació externa, solament hi accedeix com a resultat de les proves que ha hagut de passar per iniciativa dels seus propis docents i del centre o centres on ha assistit. Es pot, certament, discutir la conveniència d'establir rànquings públics de centres segons els resultats assolits a les proves externes, com fan països com ara França, Alemanya, Gran Bretanya, Canadà, EE. UU., etc., però és més discutible que no existeixi cap avaluació externa. Les ja esmentades proves en competències bàsiques tenen un caire diagnòstic i no compleixen la finalitat de les valoracions curriculars externes, si bé això constitueix un primer pas per instal·lar en el sistema la cultura de l'avaluació. La LOE les estableix per a quart de primària i per a segon d'ESO, tal com ja es feia a Catalunya des de 2001, com ja s'ha dit. És més nova l'obligació de presentar al Congrés dels Diputats els resultats generals del sistema espanyol, així com els indicadors de qualitat resultants (article 147).

El segon gran principi que vol atendre la LOE és l'equitat, que es vincula amb l'esforç i que ha d'involucrar tots els centres finançats amb cabals públics en l'escolarització de l'alumnat amb dificultats (entenguï's bàsicament els immigrants). Amb aquesta finalitat, es regula l'admissió dels estudiants, de manera que «s'atindrà una adequada i equilibrada distribució entre els centres dels alumnes amb necessitats específiques de suport educatiu» (article 88). L'harmonització d'aquest precepte amb el dret dels pares a escollir escola no és un tema senzill i cal esperar acords de consens als municipis per fer-lo efectiu sense conflictes. També es diu que no hi ha d'haver discriminació en funció de raça, sexe, religió, etc., però segueixen existint institucions docents solament de nens o de nenes. La realitat és que continua sense resoldre's el tema de la gratuïtat dels centres concertats, perquè el concert no cobreix el cost real de les places escolars, mentre que aquests segueixen fent un horari més ampli que els públics³.

2. «La selección será realizada en el centro por una Comisión constituida por representantes de la Administración educativa y del centro correspondiente.
»3. Corresponde a las Administraciones educativas determinar el número total de vocales de las comisiones. Al menos un tercio de los miembros de la comisión será profesorado elegido por el Claustro y otro tercio será elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar que no son profesores.»
3. És sabut que a Catalunya, l'any 2006, s'implantà una sisena hora per a l'educació primària amb caràcter no curricular que suposà una gran despesa i que fou parcialment retirada

Vinculada amb l'equitat, hi ha tota la qüestió de l'atenció a la diversitat, sigui per dificultats en l'aprenentatge, sigui per tenir «altes capacitats intel·lectuals», i es deixa en mans dels centres les possibilitats de fer adaptacions curriculars, a més de disposar de «la deguda organització escolar» (article 72.3). Es manté, doncs, el principi de la LOGSE de l'escolarització a les institucions ordinàries dels alumnes amb dificultats, mentre aquestes els puguin atendre. I ja que hem esmentat els alumnes amb altes capacitats, se'ls dediquen dos articles de la Llei (76 i 77) i el mateix passa amb els d'incorporació tardana (78 i 79), on es parla de desenvolupar programes específics i d'assessorar els pares.

Finalment, respecte al finançament, pedra de toc a les lleis anteriors perquè no es poguessin dur a la pràctica en tota la seva potencialitat, la LOE es compromet a millorar els recursos destinats a l'educació. La qüestió és que els anys transcorreguts des de la promulgació de la Llei no han estat precisament de desenvolupament econòmic, així que el finançament s'ha vist ressentit per una època de crisi generalitzada.

7. La Llei d'educació de Catalunya (LEC, 2009)

Des de l'any 2009, i per primera vegada, gaudim a Catalunya d'una llei d'educació pròpia, després que, diverses vegades, s'haguessin elaborat alguns esborranys que mai no van reeixir. Els motius adduïts aleshores per no fer-la fou l'advertiment que el nivell de detall de les lleis estatals no deixaven gaire marge per fer-ne una de pròpia —i més encara quan les universitats i l'educació d'adults eren fora del Departament d'Ensenyament—, i també perquè no era fàcil arribar a un consens amb les forces polítiques principals i els diferents sectors de la comunitat educativa. Això canvià durant el Govern de l'anomenat «tripartit» (2003-2010). Amb uns sindicats pròxims, si no vinculats, als partits que en formaven part, l'educació d'adults va ser integrada novament al red denominat Departament d'Educació i es partia d'un consens que va donar lloc a un pacte per l'educació, signat l'any 2006, amb l'única autoexclusió del sindicat USTEC, pròxim al partit que precisament aleshores governava en el Departament, Esquerra Republicana de Catalunya. També cal afegir-hi que el grup principal de l'oposició d'aleshores (CiU) mostrà una actitud més col·laborativa que l'oposició de temps passats. Amb tot, no va tenir un començament fàcil, perquè sorgiren reticències, tant dins del propi Govern, al si del partit d'Iniciativa per Catalunya Verds, com fora, per part d'un sector de l'escola concertada i pel principal sindicat de l'escola pública, l'USTEC. En tots dos casos es denunciava l'incompliment del que s'havia acordat en el pacte.

El que sí que restava igual que anys enrere era la dificultat de redactar una llei àmplia per a Catalunya després que el Govern central hagués elaborat lleis

el curs 2011-2012, car el nou govern defensava que no havia estat útil i que no la podia finançar per a la totalitat dels centres públics i per als concertats, els quals s'hauria d'afegir en el cost del concert. El resultat és el manteniment d'una diferència important d'horari a favor del sector privat, encara que aquesta hora no es presenti com a obligatòria i la financin les famílies.

orgàniques tan detallistes com la LOE, que deixà molt poc marge per poder legislar posteriorment, malgrat que les competències en educació estiguessin totes transferides als governs de les comunitats autònomes respectives. El manteniment d'aquest poc marge de maniobra va fer que molts poguessin continuar pensant que no es podia crear una llei catalana amb prou entitat i que la gran majoria dels elements que formaven part del text eren més aviat objecte de decrets i de disposicions que no pas d'una llei general. Però també cal advertir que una llei catalana d'educació constituïa el complement necessari del nou estatut aprovat l'any 2006 —malgrat les retallades posteriors imposades pel Tribunal Constitucional— i una manera de manifestar la nostra voluntat d'autogovern. Amb tot, era difícil d'entendre que la Llei tingués tanta extensió (205 articles, 28 disposicions addicionals, 11 disposicions transitòries i 4 de finals), quan, realment, les innovacions que hi havia respecte a la LOE es podien reduir a algunes pàgines. L'extensió donada a la llei la feia molt reiterativa i feixuga de llegir, perquè es mostrava farcida de declaracions basades en grans principis abstractes, carregats de bones intencions, si bé encara s'hi podien advertir mancances en aquest terreny. De manera àmplia, es pretenia assolir la qualitat, l'equitat i l'excel·lència, a més del domini lingüístic del català i del castellà. Tot això mitjançant l'autonomia i l'arrelament dels centres al medi, la regulació del règim lingüístic i el seguiment i l'avaluació dels resultats.

Com cal esperar en un text legal, hi ha una manifestació de fidelitat a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Després, s'entra en el títol preliminar, on es fa novament una enumeració de principis de caire diferent. Entre aquests principis, hi ha l'equitat, la igualtat d'oportunitats i la integració social, que es fonamenten en la «coresponsabilitat de tots els centres sostinguts amb fons públics» (principi 1.c). El text, però, s'oblida que la consecució d'aquestes fites demana també una metodologia pertinent a l'interior dels centres i a les aules, entre altres estratègies. Tanmateix, sorprèn que es posi com a principi «el respecte i el coneixement del propi cos» (article 2.1.i), la qual cosa és més pròpia d'un objectiu de l'educació infantil i de primària que no pas d'una llei general d'educació. En aquesta relació de principis, hi apareix també «la coeducació i el foment de la igualtat real i efectiva entre homes i dones». Això hauria de ser sinònim que no hi hauria cap possibilitat de reconèixer els centres que no impartissin la coeducació, i encara menys la seva concertació, la qual cosa no ha succeït.

Al dret a l'educació, s'hi dedica el títol I de la Llei. S'hi afirma que «tothom té dret a accedir en condicions d'igualtat al sistema educatiu». També es té dret a l'elecció de centre en el marc de l'oferta educativa, dret que es materialitza mitjançant un únic procediment d'accés als centres sostinguts amb fons públics.

La Llei fa explícita l'existència de problemes de convivència en alguns centres escolars, en dedicar-hi una munió d'articles. Així, es parla de la mediació i de la correcció de conductes i d'actituds dels alumnes. A l'article 31, s'hi demana una «carta de compromís» respecte a aquesta qüestió i s'entra fins i

tot en una relació de faltes i sancions (article 37), més pròpia d'alguna disposició específica que no pas d'una llei general.

Cal destacar que la llei catalana fa una aposta valenta —en el marc de l'Estatut— per l'ús i el coneixement del català, al mateix temps que es garanteix el ple domini de les dues llengües oficials al final de l'escolaritat obligatòria. El català, en tant que llengua pròpia de Catalunya, és normalment la llengua vehicular i d'aprenentatge del sistema educatiu (article 11.1). Algunes disposicions més concretes que hi trobem són:

- La Llei no fa possible la separació en grups en funció de la llengua (article 11.3). L'atenció del dret dels pares castellanoparlants perquè els seus fills rebien el primer curs de primària en castellà es resol mitjançant una atenció personalitzada (article 11.4).
- No es preveuen grups específics per als nouvinguts que no sàpiguen català o castellà, sinó que se'n proposa l'acollida personalitzada (article 10.2). Amb aquesta disposició, es posà fi a l'establiment d'aules específiques per als nouvinguts desconexedors de la llengua que havia proposat el Departament d'Educació i que provocà força polèmica quan es va practicar.
- Es demana el coneixement de les dues llengües per part de tot el professorat, però que utilitzin habitualment el català en la seva activitat docent i al centre (article 13.1). Cal preguntar-se, però, si aquesta legislació es podrà executar realment, atesos els hàbits socials arrelats i la quantitat de centres, especialment de secundària, on s'utilitza majoritàriament el castellà.
- Tots els centres han de tenir un projecte lingüístic adaptat a la seva realitat per fer factible l'objectiu de domini de les dues llengües oficials (article 14).
- Hi ha un article (el 15) que consagra la possibilitat de la immersió lingüística com a estratègia d'aprenentatge del català, tema que periòdicament és objecte de fortes crítiques i d'oposició arreu de l'Estat, però que ha demostrat l'eficàcia per garantir el domini de la nostra llengua, a més de gaudir de reconeixement internacional.
- En aquesta mateixa línia de defensa de la identitat nacional, es pot esmentar l'article 18.3, que diu: «el Govern ha de promoure i donar suport a centres educatius a l'exterior en el marc més ampli de la projecció internacional de la cultura i la llengua catalanes i ha de contribuir a sostenir-los, especialment en els territoris amb vincles històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya». Aquest propòsit s'ha vist frenat per la crisi econòmica, sense oblidar que l'article 107.4 de la LOE diu que «corresponde al Gobierno la regulación y la gestión de los centros docentes públicos españoles en el exterior».
- Els alumnes, els pares i el professorat ocupen extensos capítols de la Llei. Ho fan entrant en uns detalls que, com ja s'ha comentat abans, més aviat haurien de ser objecte de disposicions d'un nivell legislatiu més baix. Diverses qüestions que afecten les famílies i el professorat es tracten en una munió d'articles posteriors que en fan la síntesi més feixuga. No hi ha dubte que la presència de diverses sensibilitats al primer redactat de la Llei

i el debat posterior al Parlament per aconseguir un ampli consens n'ha condicionat la formulació final. Per no entrar en una relació interminable del seu contingut, a continuació, se'n destaquen algunes de les aportacions que poden tenir més incidència en el funcionament del sistema.

Pel que fa al professorat, la Llei indica com n'hauria de ser la formació inicial i la possibilitat de dur-la a terme mitjançant convenis amb les universitats. Això, però, no passa de ser una manifestació de bona voluntat, car aquesta llei no pot ser prescriptiva per a un nivell d'ensenyament, l'universitari, que en resta exclòs expressament a l'article 1.2., i més quan les noves titulacions docents ja estaven iniciades. En canvi, la Llei desaprofita l'ocasió de considerar requisit previ per accedir al cos d'inspector o a la direcció dels centres el fet de tenir un postgrau en supervisió i organització escolar, respectivament, mitjançant convenis amb les universitats catalanes. Una mesura com aquesta sens dubte augmentaria el nivell formatiu inicial d'aquests col·lectius i, per tant, la qualitat general del sistema, i encara més quan ja hi ha antecedents d'un màster impartit als anys noranta als inspectors en actiu mitjançant un conveni del tipus assenyalat.

La formació contínua es declara com un dret i un deure alhora (article 110.2), com també assenjala la LOE, però s'hi inclou un altre aspecte positiu que afirma que «la formació ha d'incloure en tots els casos l'avaluació de l'aprofitament dels assistents» (article 110.3). Així es vol trencar una tradició molt arrelada que solament avalua l'assistència. Ara caldrà veure si aquesta prescripció realment es porta a la pràctica.

Per accedir a la funció pública docent, es creen els cossos docents de Catalunya (article 112) i es regula el sistema d'accedir-hi. Es parla de l'avaluació de la pràctica prèvia al concurs oposició i del període de pràctiques posterior (article 119), sense especificar qui serà el responsable d'aquesta avaluació i si es farà amb el rigor que cal. Incloure definitivament la direcció escolar en la tasca de l'avaluació dels docents —prèvia professionalització decidida d'aquesta— fóra la solució més adient. La disposició de l'article 142.4j, que diu que la direcció té com a atribució «participar en l'avaluació de l'exercici de les funcions del personal docent i de l'altre personal destinat al centre, amb l'observació, si escau, de la pràctica docent», no aclareix prou aquesta qüestió.

La Llei implanta la carrera docent i s'adopta l'estructura de graus, fins a un màxim de set. Aquesta disposició, si realment va acompanyada d'una avaluació seriosa de l'activitat professional, ha de ser un factor de motivació i d'augment de la qualitat del professorat. Un factor d'estímul dins de la carrera és la possibilitat d'entrar en la categoria de «sènior» amb quatre graus assolits (article 132). En aquesta disposició, segurament ha tingut un pes important la proposta que va fer fa més de vint anys una comissió nomenada pel Departament d'Ensenyament d'aleshores, com a alternativa a la sorgida del Ministeri, que no va reeixir ni allà ni entre nosaltres.

Encara que, en tots els estudis sobre la qualitat dels centres educatius, hi sol aparèixer l'estabilitat dels equips docents com a factor important, la nostra

lleï no la fomenta als centres públics, que segueixen sotmesos a les regles funcionaries que permeten el dret de poder concursar cada any, com consagra l'article 125. La qualitat tan esmentada del sistema demanaria alguna mesura en aquest terreny que fomentés la continuïtat dels projectes educatius.

El capítol cinquè és el que regula la participació de la comunitat educativa i escolar en el sistema mitjançant els consells escolars corresponents. Respecte a aquesta qüestió, s'adverteix que la presidència del consell escolar de Catalunya (article 171) segueix corresponent al cap del Departament d'Educació, que pot delegar-la, i a qui també correspon nomenar els presidents respectius dels consells escolars territorials. Sorpren que no s'hagi adoptat un sistema més representatiu (elecció per part dels membres del consell, per exemple) o independent del Govern, com que el president fos elegit per majoria qualificada del Parlament. Sorpren perquè eren aquests els sistemes que demanaven els grups polítics que governaven durant l'aprovació de la Llei quan eren a l'oposició. Tanmateix, cal dir, respecte a l'obligació per part del consell escolar de Catalunya, de fer una memòria anual d'activitats i no de valoració del sistema.

Seguint els passos de la LOE, l'avaluació mereix una atenció àmplia en el projecte de llei catalana⁴. Però no es proposa cap avaluació externa al llarg de les diverses etapes del sistema educatiu que tingui caire oficial per a les qualificacions dels escolars. Seguim, doncs, essent una excepció respecte als països avançats. Solament es manté l'avaluació diagnòstica de les competències bàsiques, ara regulada per la LOE, malgrat que, a Catalunya, s'inicià l'any 2000. Les proves que es fan als alumnes a sisè de primària i a quart d'ESO en llengua i matemàtiques tampoc no tenen un caràcter vinculant pel que respecta a les seves qualificacions i, de fet, no es diferencien gaire de les de competències bàsiques corresponents.

A l'article 187.2, el Govern s'obliga a presentar al Parlament un informe sobre resultats i situació del sistema educatiu, però no s'indica amb quina periodicitat cal fer-ho. Aquesta mesura ha de constituir també un estímul per millorar i està en la línia del «rendiment de comptes» que s'obre camí en l'àmbit transfronterer, i més encara després de les avaluacions internacionals que són àmpliament publicades i debatudes. Amb tot, el Departament d'Ensenyament —se'n deia d'Educació en el moment d'aprovar-se la Llei— solament s'obliga a fer públics «els aspectes d'interès general dels resultats de les avaluacions» (article 187.3). Seguirem, doncs, sense que les famílies coneguin les dades indicadores de la qualitat dels centres dels seus fills, al contrari del que

4. L'article 183 diu: «1. L'avaluació s'estén a tots els àmbits del sistema educatiu i en comprèn tots els aspectes i les manifestacions. L'activitat avaluadora es projecta sobre els mètodes d'ensenyament, els processos i les estratègies d'aprenentatge i els resultats obtinguts pels alumnes, l'exercici de la funció docent, la funció directiva, el funcionament dels centres educatius, la implicació de les famílies, la Inspecció d'Educació, els serveis educatius i la mateixa Administració educativa.

»2. L'avaluació afecta tots els centres, les activitats i els serveis sostinguts amb recursos públics. Pel que fa als resultats dels alumnes, i a contextos i processos educatius, l'avaluació afecta tots els centres i serveis del sistema educatiu.»

passa en molts del països del nostre entorn. Molt probablement, cal esperar en el futur una pressió social en aquesta direcció.

En substitució del Consell Superior d'Avaluació, es crea l'Agència d'Avaluació de l'Educació, que segueix adscrita al Departament d'Educació/Ensenyament. Serà el govern de torn qui en designarà el president, a proposta del conseller o de la consellera, mentre que els vocals del consell rector seran nomenats directament per aquest o aquesta. Es determina que l'Agència actuarà amb independència de l'Administració (article 188). Aquí també s'adverteix el canvi d'opinió dels partits que eren al govern en el moment de fer la Llei respecte a quan eren a l'oposició, perquè aleshores demanaven que aquest consell depengués del Parlament i fos aquest organisme qui en designés el president. Les tasques atorgades a l'Agència són força àmplies: intervindrà en l'avaluació dels centres, del professorat i de la funció directiva, a més d'informar sobre aspectes prescriptius del currículum (article 193). Un punt crític d'aquestes funcions serà, sens dubte, la necessària coordinació amb la inspecció, que té assignada l'avaluació directa del personal docent i directiu, així com l'avaluació dels centres. El cas és que, quatre anys després de l'aprovació de la Llei, encara no s'ha creat aquesta agència, i els motius segurament no són solament econòmics, sinó també d'excessiva diversitat i complexitat de les seves funcions, que perfectament poden ser repartides entre la inspecció i altres organismes dins i fora de l'Administració educativa.

Aquesta llei no recull la proposta tantes vegades expressada pel PSC (Partit dels Socialistes de Catalunya) quan era a l'oposició i al govern en confeccionar-la, de traspasar la gestió de l'ensenyament infantil i primari als ajuntaments. Els ens locals, però, adquireixen un protagonisme més gran en els processos de matriculació, a més del suport que poden donar a les activitats de caire extraescolar que organitzin els centres, així com la seva implicació en l'ajut a les famílies que tenen alumnes amb necessitats específiques, entre altres qüestions (article 159). Més innovadora esdevé l'assignació als municipis de l'aplicació dels programes d'avaluació i el coneixement dels resultats assolits (article 159.3a). Tal vegada, no és aquest el moment més adequat per fer-ho, però el traspàs afectiu als ajuntaments de l'educació infantil i primària podria ser una bona solució per avançar eficaçment en la seva millora efectiva.

La Llei s'ha de desplegar completament en el termini de vuit anys des que es va promulgar. Caldrà veure si, durant aquest temps, no hi ha propostes de modificació vingudes de la variació del poder polític i del canvi de les circumstàncies econòmiques del país. En tot cas, cal confiar que sigui una eina per millorar un sistema educatiu que pateix moltes mancances, que posi els interessos generals per damunt dels partidistes i corporatius, pensant solament en la manera com es pot beneficiar els destinataris del sistema, els alumnes en primer terme i les famílies i el conjunt de la nostra societat de manera mediata.

8. El projecte de la LOMCE (2013)

En el moment d'entregar aquest article a la revista, les Corts espanyoles tenen ja un altre projecte de llei orgànica d'educació. No podia ser d'altra manera, atès que, fins ara, cada canvi de govern estatal ha portat una nova llei, la qual cosa confirma novament que el sistema educatiu és concebut més com una eina per transmetre la ideologia del poder que no pas com un sistema social al servei del conjunt d'un país.

Pendants del redactat final de la llei i encara més de la realitat de la seva aplicació —caldrà veure si la majoria absoluta del Partit Popular que va aprovar el projecte té continuïtat en el govern—, ara solament farem unes consideracions generals sobre les línies mestres que l'han inspirat.

Com és habitual, a la presentació inicial, es parla de la necessitat de millorar la qualitat de l'educació, però també s'explicita la intenció que el sistema educatiu «canalitzi els estudiants vers trajectòries més adequades per a les seves capacitats», amb la qual cosa es justifica la proposta d'introduir tres opcions abans d'acabar l'ESO: una formació professional bàsica, un itinerari que porti a la formació professional de grau mitjà i un altre itinerari vers el batxillerat, si bé no es tanquen les portes al transvasament posterior entre les sortides. En aquest terreny, segurament avui hi ha força consens en el món educatiu i social a considerar que l'ensenyament comprensiu igual per a tothom fins al final de l'educació secundària obligatòria és difícil de mantenir. De fet, amb la LOE encara vigent, ja és possible una certa diversitat.

La proposta de llei diu explícitament que pretén disminuir l'alt fracàs escolar existent, entès com l'existència d'un alt percentatge d'estudiants que no obtenen el títol de graduat de secundària. Però aquí s'obren certs interrogants. En primer lloc, si els alumnes que seguiran la formació professional anomenada «bàsica» entraran en aquest grup o no, i, en segon lloc, si la proposta d'aplicar proves externes d'avaluació al final de l'ESO servirà efectivament per disminuir aquest fracàs o l'augmentarà.

Com es comentava abans, l'aplicació de proves externes als centres al final de l'escolaritat obligatòria i el batxillerat, que els alumnes hagin de superar per obtenir el títol corresponent, ja és una pràctica habitual en molts indrets i fa temps que ja ho hauríem d'haver aplicat a casa nostra. El problema per Catalunya és que aquestes proves les vol determinar el Ministeri, al mateix temps que s'atorga la fixació del total dels continguts de les anomenades «matèries troncales» (matemàtiques, llengua castellana, física, química, geografia, història, etc.). La conclusió és fàcil de comprendre, i més encara quan es recorda que el ministre patrocinador de la nova llei, el senyor Wert, ja va manifestar públicament el seu desig d'«espanyolitzar els alumnes catalans». I aquí rau tot el problema que envolta la proposta de llei: la cerca d'una homogeneïtzació en els aprenentatges en tot l'Estat, oblidant-se del pluralisme cultural que l'integra.

Deixant de banda unes altres mesures que poden tenir una acceptació més àmplia, com ara la potenciació de les atribucions de les direccions escolars, es tracta d'una llei que recentralitza encara més el sistema educatiu, atès que

atorga al Ministeri una sèrie d'atribucions que fins ara corresponien a les comunitats autònomes, amb l'excusa de cercar la qualitat i de garantir la normalització dels estàndards de titulació arreu de l'Estat. Però encara hi ha més aspectes que afecten directament el sistema educatiu català: el tractament que es fa de la llengua vehicular. Perquè, davant la impossibilitat de suprimir la immersió lingüística en català, que ha estat avalada legalment i pedagògica, la proposta de llei determina que els pares que vulguin escolaritzar llurs fills en castellà han de tenir una resposta no estrictament personalitzada a les escoles, i si la xarxa pública no la pot donar, tenen dret a obtenir una plaça en el sector privat amb càrrec al pressupost de la Generalitat. Tot plegat, ha generat un rebuig generalitzat de la proposta de llei a Catalunya, fins al punt que les pròpies autoritats han afirmat que, cas que sigui aprovada en el redactat provisional, no l'aplicaran. Així mateix s'ha pronunciat una gran part del món educatiu català.

La polèmica està servida en un moment en què Catalunya també debat quin ha de ser el seu futur com a nació. Ben segur que alguns plantejaments de la proposta de llei LOMCE (Llei orgànica de millora de la qualitat educativa) no són aliens a aquesta situació política i social, perquè, una vegada més, es proposa una llei d'educació sense consens social ampli, que garanteixi la seva continuïtat en les mesures aplicades i amb l'amenaça que un canvi de govern portarà un altre canvi legislatiu; així mateix ho han expressat en un acord signat la gran majoria de grups polítics a l'oposició en les Corts espanyoles. Mentre, Catalunya s'ha de debatre entre la insubmissió i la racionalitat.

Análisis y reflexiones para pensar el desarrollo profesional docente continuo

Denise Vaillant
Universidad ORT. Uruguay.
vaillant@ort.edu.uy



Recibido: 30/7/2014
Aceptado: 30/7/2014

Resumen

La disociación entre el desempeño profesional del profesorado y una realidad educativa en cambio continuo ha sido y es una preocupación constante de estudiosos de la temática y de los sistemas educativos. La presente aportación revisa las políticas docentes en escenarios de complejidad, tratando de identificar tendencias y aspectos críticos. Por una parte, se comentan las políticas que hacen referencia a la etapa de formación inicial, a la selección de formadores, a los programas de inserción a la docencia, a los aspectos de la carrera profesional y a la importancia de la evaluación de desempeño. Por otra, se revisan aspectos críticos, como la necesidad de atraer y retener a buenos docentes, las fases de la docencia, los incentivos profesionales y la articulación entre la carrera y el desarrollo profesional. Finalmente, se realizan sugerencias para la mejora relacionadas con los diferentes estadios de desarrollo que se podrían considerar en función de los contextos de análisis.

Palabras clave: formación; selección; promoción; incentivos; desarrollo profesional.

Resum. *Anàlisi i reflexions per pensar el desenvolupament professional docent continu*

La dissociació entre el rendiment professional del professorat i una realitat educativa en canvi continu ha estat i és una preocupació constant d'estudiosos de la temàtica i dels sistemes educatius. La present aportació revisa les polítiques docents en escenaris de complexitat, tractant d'identificar tendències i aspectes crítics. D'una banda, s'hi comenten les polítiques que fan referència a l'etapa de formació inicial, a la selecció de formadors, als programes d'inserció a la docència, als aspectes de la carrera professional i a la importància de l'avaluació del rendiment. D'altra banda, s'hi revisen aspectes crítics, com ara la necessitat d'atraure i retenir bons docents, les fases de la docència, els incentius professionals i l'articulació entre la carrera i el desenvolupament professional. Finalment, s'hi realitzen suggeriments per millorar relacionades amb els diferents estadis de desenvolupament que es podrien considerar en funció dels contextos d'anàlisi.

Paraules clau: formació; selecció; promoció; incentius; desenvolupament professional.

Abstract. *Continuing professional development of teachers: Analysis and reflections*

The dissociation between the professional practice of teachers and an educational reality in permanent change has been a constant concern of scholars dealing with educational systems. This study reviews teaching policies in complex scenarios in an attempt to identify trends and critical issues. On the one hand, policies that refer to initial teacher education, the selection of teachers, entry teaching programs, aspects of the professional career, and the importance of teaching performance assessment are discussed. On the other, critical aspects and the need to attract and retain good teachers, the phases of the teaching career, professional incentives, and linkages between the career and professional development are reviewed. Finally, suggestions for improvement are presented in relation to the different stages of development considered in each context of analysis.

Keywords: teacher education; selection process; promotion; incentives; professional development.

Sumario

- | | |
|---|---|
| 1. Políticas docentes en escenarios de complejidad | 4. La necesidad de evaluar el desempeño docente |
| 2. Hacia una identificación de las políticas a impulsar | 5. Aspectos críticos |
| 3. La formación continua y la carrera docente | 6. Sugerencias para construir soluciones |
| | Referencias bibliográficas |

En la sociedad en la que vivimos, el conocimiento es uno de los principales valores de sus ciudadanos y está directamente relacionado con el nivel de formación y la capacidad de innovación que estos poseen. Pero, en nuestros días, los conocimientos tienen fecha de caducidad y ello nos obliga, ahora más que nunca, a establecer garantías para que niños, jóvenes y adultos actualicen constantemente sus capacidades y competencias. Hemos entrado en una sociedad que exige una permanente actividad de formación y aprendizaje por parte de todos (Marcelo y Vaillant, 2009). Y es en este contexto en el que compartimos una reflexión sobre las políticas docentes y, en particular, sobre aquellas vinculadas con el desarrollo profesional continuo.

En los últimos años, han proliferado los informes y los estudios con abundante evidencia acerca del desempeño profesional de maestros y profesores y su disociación con una realidad educativa en cambio continuo (OECD, 2009; Vaillant y Marcelo García, 2012). Esta temática guarda una estrecha relación con tres ámbitos fundamentales e íntimamente relacionados entre sí: la formación inicial y el desarrollo profesional y la carrera docente. Esta última se entiende como el conjunto de regulaciones referidas a los requisitos para el ingreso en el ejercicio profesional; a las normas de promoción, de remuneraciones y estímulos; a las condiciones de trabajo; a la evaluación del desempeño, y al retiro.

1. Políticas docentes en escenarios de complejidad

Durante las últimas décadas, en América Latina, y también en otras regiones del mundo, ha tenido lugar una amplia gama de políticas y reformas. Si bien, en muchos casos, las orientaciones fueron semejantes, su éxito ha variado considerablemente. Mientras que algunos países han mantenido la orientación básica de sus políticas durante largos períodos, creando así un entorno predecible y estable, otros han experimentado cambios frecuentes (Vaillant, 2013).

Si tomamos el ejemplo de América Latina, podemos constatar que la región ha heredado del pasado siglo deudas que reclaman una satisfacción adecuada: universalización de la cobertura preescolar, básica y media; incorporación de las poblaciones indígenas al sistema escolar; mejora de la calidad y de los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres; fortalecimiento de la profesión docente, y desarrollo de más autonomía en la toma de decisiones. Por otro lado, la educación latinoamericana tiene que dar el salto hacia el siglo XXI y emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la cohesión social y la integración cultural y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Ambas agendas son tremendamente exigentes, requieren un formidable esfuerzo y, obviamente, docentes que ayuden a desarrollar, en niños, jóvenes y adultos, las capacidades que les permitan desempeñarse en la sociedad actual y en la futura. Hoy, además, las responsabilidades del sistema educativo se han multiplicado como resultado de los cambios en el mundo del trabajo. Hay ciertas ocupaciones que demandan un nivel de escolarización cada vez mayor, con lo cual aumenta la distancia entre los que tienen una baja educación y una alta educación. Un número creciente de actividades requiere que las personas sepan leer y entender información técnica y lo mismo ocurre con la exigencia de estar alfabetizado en informática. También niños y jóvenes necesitan ahora formarse para unas trayectorias laborales futuras inestables, con probable rotación no sólo entre puestos, sino, incluso, de tipo de ocupación y de sector de la economía (Schwartzman y Cox, 2010).

Muchas veces, las modalidades tradicionales de enseñar no sirven, porque la sociedad y los estudiantes han cambiado. Se han ampliado los lugares para aprender, los sistemas para acceder a la información, las posibilidades de intercambio y de comunicación y los alumnos escolarizados; pero los objetivos educativos, la forma de organizar la enseñanza y las condiciones de los profesores, se mantienen prácticamente inalterables (Vaillant y Marcelo García, 2012).

Una de las problemáticas principales con que se enfrentan las políticas educativas es cómo mejorar el desempeño de los docentes. Según Namó de Mello (2004), los docentes son parte del problema, en virtud de su falta de preparación, del corporativismo y de su acomodo a una carrera que expulsa a los mejores. Pero deben ser parte de la solución, porque, sin la participación, el compromiso y la dedicación de los profesores, será imposible superar la

desigualdad educacional. Es necesario poner a aprender a la fuerza laboral docente latinoamericana y a enseñar a alumnos que desafían a la pedagogía de la uniformidad. Es tan simple como eso, y muy difícil.

Las políticas docentes latinoamericanas actúan en un escenario extremadamente complejo y deben pensarse en función de la formación, la carrera y la evaluación docente. Esas tres dimensiones definen el escenario en el cual se desempeñan los docentes, caracterizado por:

- Una preparación inicial y continua de maestros y profesores que no logra desarrollar las capacidades ni las competencias que requieren los docentes del siglo XXI.
- Un entorno profesional que presenta dificultades a la hora de retener a los buenos maestros y profesores en la docencia, porque existen condiciones de trabajo inadecuadas y serios problemas en la estructura de remuneración y en los incentivos, así como una evaluación docente que no actúa, por lo general, como mecanismo básico de mejora de los sistemas educacionales.

Pese a estos patrones comunes, todo análisis sobre la situación de los docentes a nivel latinoamericano debe tener en cuenta las variaciones significativas existentes entre los diferentes países de la región. Es, pues, con extrema precaución que formulamos dos preguntas principales: ¿cuáles son las políticas educativas que promueven una carrera con instancias de desarrollo profesional y una evaluación que fortalezca a los docentes en su tarea de enseñanza? y ¿cómo lograr que esas políticas se formulen y se mantengan en el tiempo?

2. Hacia una identificación de las políticas a impulsar

La revisión de la literatura (Vaillant y Marcelo García, 2012) y el intercambio que hemos mantenido con numerosos colegas a lo largo y ancho de América Latina parecen confirmar que, para que el desarrollo profesional docente no quede en mera retórica e incida efectivamente en lo que los docentes hacen en el aula y en lo que aprenden los estudiantes de los centros educativos, habría que impulsar una serie de políticas, entre las cuales se pueden mencionar: *a)* el acuerdo respecto a los criterios básicos a cumplir durante la etapa de formación; *b)* el monitoreo de las instituciones de formación docente; *c)* la selección de formadores, y *d)* los programas de inserción en la docencia.

Las políticas deberían sustentarse en acuerdos sobre criterios profesionales que constituyeran referenciales para la enseñanza y que fueran el requisito básico para una formación y un desempeño laboral de calidad. Los países deberían contar con marcos de actuación que establecieran, en una forma observable, lo que los docentes deben saber y ser capaces de hacer en el ejercicio de su profesión. Este marco de actuación tomaría en cuenta lo que dice la investigación y los propios docentes acerca de los conocimientos, las capacidades y las competencias que ellos deben tener. Los criterios profesionales también se refieren a las responsabilidades de los docentes respecto a la for-

mación integral y a los logros de aprendizaje de sus estudiantes, así como de su propio desarrollo profesional. Estos criterios identifican las características esenciales de una buena enseñanza y dejan espacio a distintas maneras de ejercerla.

El monitoreo de las instituciones de formación docente constituye otra de las políticas clave. Se debería contar con bases de datos actualizadas que incluyeran datos respecto a la incidencia de las acciones de formación docente continua. Se requiere mejorar la producción de investigaciones dando prioridad a los estudios que evalúen la formación que realizan las instituciones. El monitoreo de las instituciones de formación debería permitir que éstas, de manera prospectiva, identificaran las posibles demandas en educación, así como las necesidades formativas de los docentes en las diversas etapas de su vida profesional.

Para mejorar el desempeño de los docentes, es necesario también pensar en políticas relacionadas con los mecanismos de reclutamiento de formadores. Estos deben responder eficazmente a los requerimientos actuales de la formación continua, la que debería generar condiciones para que los docentes revisaran sus marcos conceptuales y sus prácticas. En algunos casos, se deberá pensar en mecanismos que permitan que los formadores que tengan mejor disposición a adoptar las nuevas visiones, reemplacen a aquellos que no las tienen.

Los programas de inserción a la docencia constituyen una de las opciones de política más interesantes para asegurar un buen desempeño de la enseñanza. La forma como se aborde el periodo de inserción tiene una importancia trascendental en el proceso de convertirse en docente. Además, este tema podría ser una puerta de entrada para que las autoridades, los hacedores de políticas y los investigadores piensen el tema articuladamente con otros asuntos, como el referido a la carrera y al desarrollo profesional, a la evaluación y a las remuneraciones.

3. La formación continua y la carrera docente

Cuando pensamos en el desarrollo profesional docente continuo y en sus tendencias futuras, debemos plantearnos necesariamente la temática de la carrera docente. En la mayoría de los países, esta se regula por los estatutos docentes, que son el instrumento que da legitimidad a la actividad de enseñanza y establece derechos y obligaciones (Vaillant y Rossel, 2006). Algunas de las características más salientes de la carrera docente en América Latina se vinculan con la estructuración en niveles, el alto peso de la antigüedad y la tendencia a la salida del aula como principal forma de ascenso. Por lo general, existe en la carrera una modalidad de promoción vertical y otra horizontal (Terigi, 2010). La primera tiene relación con la posibilidad de dejar la función docente para tomar otras responsabilidades, y la segunda se refiere a la existencia de posibilidades de desarrollo profesional sin que sea necesario dejar de ejercer como profesor de aula.

En buena parte de los países, la carrera se organiza en base a una estructura de tipo piramidal y diseñada en niveles. El ingreso a la docencia se hace por el cargo de menor jerarquía del escalafón respectivo y, por lo general, se establece formalmente que es necesario contar con un título docente para poder ejercer como maestro o como profesor, aunque esta condición no siempre se cumple.

América Latina registra, básicamente, cuatro formas para la selección de docentes por parte de las administraciones correspondientes: las oposiciones, los méritos, el concurso y la selección libre según la autoridad local. El acceso por oposición hace referencia al proceso de selección que ordena a los docentes según la calificación obtenida en un examen o en una prueba de evaluación, donde los candidatos han de demostrar sus conocimientos y sus aptitudes para la docencia y para la materia o especialidad a la que se presentan.

Según algunos autores (De Shano, 2010; Terigi, 2010), un buen número de docentes comienza su carrera en la categoría de suplentes, pero, una vez alcanzada la categoría de titular, la estabilidad laboral es permanente hasta la jubilación. En la mayoría de casos, los docentes nuevos ingresan en la carrera en condición de interinos o en períodos de prueba, tras los cuales (concurriendo nuevamente o superando diferentes exámenes y evaluaciones) adquieren derechos como parte del cuerpo docente.

El ingreso a la carrera suele producirse en centros ubicados en los contextos más desfavorables (Terigi, 2010). Además, los maestros se trasladan de zonas poco pobladas a centros más cercanos a su domicilio y abandonan con frecuencia cargos de trabajo en el aula o cargos de gestión o de responsabilidad administrativa. Este fenómeno de rotación atenta contra la construcción de colectivos docentes estables y de un mayor capital social en las escuelas.

La revisión de la literatura (Morduchowicz, 2009, 2010; De Shano, 2010; Terigi, 2010) muestra que las normas laborales prevén, por lo general, que los puestos docentes sean ocupados por personas con formación específica. Pese a ello, no todas las normas establecen el título de nivel superior como requerimiento. Aunque el requerimiento de título es una exigencia generalizada en los países de la región, en todos ellos se constata que la población docente no alcanza para satisfacer los puestos disponibles, e ingresan personas «idóneas» con algún saber o recorrido reconocido en la temática, pero sin formación especializada para la docencia (Terigi, 2010).

Muchos países de la región han avanzado, en los últimos años, en políticas de transformación de la carrera docente y, en algunos casos, esos procesos han generado importantes movilizaciones sociales. Esos nuevos modelos de carrera docente están fuertemente marcados por la introducción de los denominados «mecanismos de promoción horizontal», en contraposición con el tradicional ascenso vertical que rigió históricamente en la región. La promoción horizontal tiene relación con la existencia de posibilidades de jerarquizaciones, a partir de ocupar otros puestos de trabajo dentro de la escuela, sin que sea necesario dejar de ejercer como docente de aula. Las experiencias de Colombia, Perú y el Estado de Sao Paulo en Brasil, entre otras, forman parte de esos nuevos modelos de carrera (Vaillant, 2012).

4. La necesidad de evaluar el desempeño docente

Otro de los desafíos para pensar sobre el desarrollo profesional docente continuo y sus tendencias futuras, se refiere a la temática de la evaluación del desempeño docente. Aunque este tema no ha sido prioritario en muchos países de América Latina, ello no significa que no exista una práctica ni una normativa al respecto. Tanto los supervisores y los directores de centros docentes como los estudiantes y sus familias, muchas veces con mecanismos no formales, evalúan el comportamiento de los docentes (Lozano, 2011). Sin embargo, los criterios y las perspectivas de evaluación difieren mucho unos de otros.

Lo que sí aparece como una constante en América Latina es que, cada vez que se propone hacer una evaluación con carácter sistemático, la primera reacción de los docentes es considerarla como una especie de amenaza. Navarro (2006), al analizar la actitud docente ante la evaluación, afirma:

[...] prevalece un sentido general de insatisfacción en cuanto a la capacidad que los sistemas educativos han tenido para utilizar los resultados de estas evaluaciones de manera efectiva en, por un lado, orientar políticas y reformas nacionales, pero, muy especialmente, para llegar a la escuela y el aula de forma constructiva y práctica. (2003: 151)

La evaluación docente es un tema que provoca discusiones entre autoridades educativas y gremios de profesores, puesto que su implementación está mediada por negociaciones que no siempre atienden a criterios técnicos de buen desempeño. Las iniciativas han sido impulsadas por las autoridades y no necesariamente son fácilmente aceptadas por el magisterio. La discusión incluye el objeto de evaluación, los actores que evalúan, los instrumentos y los procedimientos, la relación entre los resultados y los incentivos (Gatti, 2009).

Un estudio sobre evaluación del desempeño y carrera profesional docente en cincuenta países de América y Europa (UNESCO, 2006) sostiene que una de las actuales preocupaciones de los sistemas educativos de América y Europa es la de desarrollar sistemas de carrera docente y de evaluación del desempeño docente que contribuyan al desarrollo profesional de los maestros y profesores y, con ello, a la mejora de la calidad de la enseñanza. Sin embargo, se reconoce que la evaluación del desempeño docente es un tema altamente conflictivo, dado que, en él, se enfrentan intereses y opiniones de los políticos y los administradores, de los docentes y sus sindicatos, así como de los estudiosos sobre la materia.

En América Latina, siguen siendo muy escasas las experiencias en materia de evaluación docente. Al igual que para incentivos, Chile y Colombia aparecen abundantemente citados en la bibliografía, a los que se agrega recientemente Perú (Vaillant, 2010). Y esto tiene cierta lógica, pues los incentivos suelen ser un componente esencial de los sistemas de evaluación del desempeño.

Cuba es otro de los países de América Latina y el Caribe que cuenta con un sistema de evaluación docente a cargo de una comisión integrada por el director, por docentes con amplia experiencia y por miembros del sindicato.

El enseñante debe pronunciarse acerca de la evaluación realizada y, si no está convencido de los resultados, puede recurrir a una instancia superior para realizar una revisión. Los docentes con mejores calificaciones tienen la oportunidad de capacitarse en cursos, licenciaturas, doctorados y maestrías, tanto en el ámbito nacional como internacional. En Cuba, el sistema de evaluación ofrece estímulos a manera de bonificación y/o de aumento salarial. Aquellos docentes que no logran los resultados esperados en la evaluación final tienen la opción de recalificarse, es decir, pueden prepararse, intensamente, en las universidades pedagógicas, sin que el Estado cubano prescindiera de sus funciones.

La gran constatación es que no existe unanimidad a la hora de establecer mecanismos de evaluación del desempeño docente. Una de las razones que justifican tal diversidad se relaciona con las normas que regulan la profesión. Otra de las constataciones que hemos podido hacer a través de la revisión de la literatura, es que —al igual que para incentivos— se trata de un tema cargado de ideología que genera grandes controversias y polémicas (Vaillant, 2010).

5. Aspectos críticos

Varios son los aspectos críticos que surgen del análisis de la temática referida a desarrollo profesional continuo, carrera y evaluación docente. El primero trata de la necesidad de atraer y retener a buenos docentes. Las dificultades son muchas, no sólo para atraer buenos candidatos y retenerlos, sino también porque la docencia es una puerta de entrada a otros estudios u ocupaciones. Por eso, hay que construir un entorno profesional que mejore la capacidad del sistema educativo, que recupere al docente y que, además, ayude a conseguir que la profesión docente sea una de las primeras opciones de carrera para los jóvenes bachilleres con buenos resultados académicos (Vaillant, 2012). Parece indispensable tener en cuenta los distintos factores que intervienen en una buena docencia para que puedan traducirse en una propuesta de carrera profesional viable y, luego, en un plan adecuado de implementación. La clave es impulsar modalidades de promoción en la profesión docente y un sistema de ascensos que no aleje al buen profesor.

Otros de los aspectos críticos a considerar son los referidos a la carrera y a las fases de la docencia. La vida de un enseñante, profesionalmente hablando, es de unos treinta a cuarenta años y está fuertemente marcada por el primer lustro. Esa etapa es clave, pues es cuando construye su cultura de trabajo. Y parecería relevante que las propuestas de carrera profesional docente en América Latina abordaran el período de inserción a la docencia como un tema específico. Son pocos los países que tienen políticas focalizadas en los profesores principiantes (Marcelo García, 2010; Vaillant, 2009). Al preocuparse por la carrera profesional docente, se debe pensar en las etapas por las que el profesor transita a lo largo de su vida de enseñante.

Las investigaciones de Day et al. (2007) indican que el ejercicio profesional muestra cambios significativos según la etapa en que se encuentre el profesor. Los primeros años de trabajo (de cero a tres) marcan una etapa de fuerte com-

promiso, en la cual resulta clave el apoyo de los directores y supervisores. En este período, los docentes ya saben lo que significa un desempeño profesional eficaz. Entre los cuatro y los siete años, se ingresa en la fase en la que los docentes construyen la identidad profesional y desarrollan la eficacia en el aula. Luego, de los ocho a los quince años, aparece una etapa en la que surgen tensiones crecientes y transiciones, en la cual algunos docentes ocupan cargos de responsabilidad y deben tomar una serie de decisiones acerca del futuro de su carrera. Cuando los docentes alcanzan entre los dieciséis y los veintitrés años de vida profesional, se inicia una fase en la que surgen problemas, tanto en la motivación como en el compromiso. Más adelante, cuando se llega de los veinticuatro a los treinta años de actividad, surgen mayores desafíos para mantener la motivación. Finalmente, con treinta y uno o más años de profesión, la motivación desciende notoriamente, debido a la proximidad del retiro y la jubilación. Esas fases de vida profesional del docente constituyen un ámbito de reflexión a la hora de diseñar propuestas de carrera para maestros y profesores, ya que todo parece indicar que las etapas marcan al docente diferenciadamente.

Un tercer aspecto crítico a considerar en las políticas docentes es el relativo a carrera y desarrollo profesional. La literatura señala (Terigi, 2010) que deberían encontrarse mayores articulaciones entre carrera y desarrollo profesional docente. Retomando esa última idea, es interesante revisar la evidencia empírica (Vaillant y Rossel, 2006) referida a los aspectos que más satisfacen al docente en su trabajo. Entre éstos, aparecen los logros de los estudiantes, el compromiso con la profesión, la formación continua, la satisfacción de lograr enseñar lo que sabe y el vínculo afectivo con los estudiantes.

La participación en un curso desafiante y su aprobación; la elaboración de un proyecto a realizar en la escuela, así como su puesta en marcha y evaluación; la satisfacción de ganar un concurso calificado y el prestigio que eso conlleva; la identificación de campos problemáticos en la institución escolar y la construcción de dispositivos que favorezcan la búsqueda de soluciones; la presentación a becas de estudio, además del asesoramiento a un colega que se inicia, son ejemplos de importantes logros para los docentes que, incorporados en la perspectiva de la trayectoria laboral, pueden estructurar una carrera profesional atractiva y dotada de estímulos (Terigi, 2010).

Un cuarto tema de tensión y reflexión se refiere al vínculo entre desarrollo profesional continuo e incentivos docentes. Para que los incentivos funcionen, se requiere, en primer lugar, una buena definición de objetivos y reglas de juego claramente formuladas. La literatura (Lozano, 2011; OECD, 2009) insiste en que los criterios de asignación de incentivos docentes deben estar bien diseñados, en la disposición de buenos indicadores y en el equilibrio de las sumas a otorgar. Algunos autores (Lozano, 2011; Morduchowicz, 2010; OECD, 2009) sostienen que los incentivos comportan un aspecto instrumental muy importante y que están estrechamente referidos al contexto en el que se desarrollan. No obstante, la amplia gama de opciones muestra que no hay un único ni mejor diseño institucional que permita compensar salarialmente al esfuerzo, a la dedicación y a la superación permanente de los docentes.

El debate sobre la temática del desarrollo profesional docente y los incentivos se refiere, por lo general, a los análisis económicos y se suele omitir la importancia de los reconocimientos simbólicos en educación. La investigación reciente muestra (Vaillant y Rossel, 2010) que, si bien los incentivos monetarios constituyen factores importantes en la determinación de los estatus profesionales, las motivaciones de los maestros y profesores para ingresar y permanecer en la docencia reciben, también, una fuerte influencia de reconocimientos no monetarios.

Es en este contexto donde las premiaciones a los docentes cobran especial relevancia, especialmente si se enmarcan en las relaciones existentes entre «calidad de vida» (o bienestar) y los incentivos no monetarios que apuntan a elevar el prestigio y la reputación social, tanto de los docentes como del conjunto de la profesión. En este sentido, y aunque la evidencia sobre sus efectos es todavía incipiente y limitada, se instalan como un instrumento interesante y complementario a otras políticas que apuestan por mejorar el reclutamiento, la retención y, en última instancia, la efectividad del desempeño de los docentes.

Finalmente, nos interesa señalar un último aspecto crítico referido a la evaluación del desempeño. Algunos informes (OECD, 2009) muestran que los sistemas de evaluación del desempeño que funcionan son, por lo general, fruto de un acuerdo entre actores representativos y cuentan, además, con el apoyo mayoritario de quienes son objeto de evaluación. Pareciera que las propuestas exitosas en materia de evaluación docente han sabido conciliar el interés por el mejoramiento cualitativo de la educación con las exigencias de una gestión eficaz de la docencia, así como con los legítimos derechos de los educadores. Y también la investigación (Vaillant, 2012) muestra que la evaluación docente actúa como un mecanismo eficaz cuando retroalimenta al docente y su tarea de enseñar se transforma, por ende, en un insumo de importancia para el desarrollo profesional docente.

6. Sugerencias para construir soluciones

El examen de lo ocurrido en América Latina muestra diferentes estadios en lo que respecta al desarrollo profesional, a la carrera y a la evaluación docentes. Mientras es posible suponer que el mejoramiento en algunos países es factible si hay decisión política, en cambio, la situación en otros casos es más compleja y requiere mayor atención. ¿Bajo qué condiciones se podría pasar de un polo de desprofesionalización a otro de profesionalización plena? La respuesta no está solamente en las buenas políticas de formación continua. Incluso las políticas más acertadas no tendrán incidencia sin una debida articulación con los demás componentes esenciales de la profesión de maestro: valoración social, carrera docente, formación inicial y evaluación del desempeño del enseñante.

La formación es el elemento clave para el buen hacer de los docentes. Y, para que esa formación logre tener incidencia en lo que aprenden los estudiantes en los centros educativos, son necesarias estrategias integrales de acción y no políticas parciales. El estudio de las reformas educativas que involucran a

la formación docente a nivel internacional y regional muestra que muchas veces se adoptaron enfoques parciales. Sólo un enfoque integral puede dar cuenta de las múltiples dimensiones que integran la temática de la formación docente. Hay que pensar en los diversos aspectos que hacen al problema; desde quienes son los estudiantes que hoy ingresan en las universidades y en los centros de formación, hasta los planes de estudio, pasando por las estrategias pedagógicas y los formadores.

La formulación de políticas de formación docente debería atender a los desafíos siguientes: preparación de un número suficiente de docentes generalistas y con especialización; desarrollo de capacidades que aseguren el adecuado desempeño de los docentes en diversos contextos, y mecanismos de acompañamiento pedagógico de carácter permanente. La mirada a la calidad de la formación docente en América Latina revela que ésta no responde a los desafíos actuales. La impresión general que dejan los estudios, las investigaciones y los informes que hemos examinado a lo largo de estos últimos años es que la formación inicial y continua ha obtenido resultados relativos, a pesar de que se le reconoce un papel clave en el cambio educativo.

La investigación sobre el proceso de desarrollo profesional del docente es fundamental para la «reinención de la profesión», así como para transformar a fondo la actividad docente. Braslavsky (2002) mencionaba frecuentemente en sus escritos que habría que construir un nuevo campo de profesiones con nuevos significados, revisiones y reconceptualizaciones. Este es el cambio fundamental que hará posible lidiar con los numerosos cambios sociales a los que hoy se enfrentan los docentes. La reinención de la profesión constituye una empresa de largo aliento y requiere ciertas condiciones absolutamente indispensables, ninguna de las cuales se ha mantenido de manera persistente a lo largo del tiempo, ni en América Latina ni en otras partes del mundo: una formación inicial de calidad, instancias periódicas de desarrollo profesional, supervisión docente adecuada e involucramiento de grupos de profesores en la mediación entre el conocimiento del enseñante y el conocimiento de los niños.

Referencias bibliográficas

- BRASLAVSKY, C. (2002). *Teacher education and the demands of curricular change*. Nueva York: American Association of Colleges for Teacher Education.
- DAY, C.; STOBART, G.; SAMMONS, P.; KINGTON, A.; GU, Q.; SMEES, R. y MUJTABA, T. (2007). *Variations in Teachers' Work, Lives and Effectiveness*. Londres: Department for Education and Skills. Research Report No.743.
- DE SHANO, C. (2010). *El reclutamiento docente: Orientaciones para las políticas educativas en América Latina*. Informe de trabajo preparado para el Grupo de Desarrollo Profesional Docente de PREAL (no publicado).
- GATTI, B. (2009). *Professores do Brasil: Impasses e desafios*. Brasilia: UNESCO.
- LOZANO, P. (2011). *Addressing the EFA Teacher Gap in Latin America and the Caribbean: What Makes Effective Policies and Practices*. Chile Country Report Santiago: UNESCO/OREALC.

- MARCELO GARCÍA, C. (2010). *Políticas de inserción en la docencia: De eslabón perdido a puente para el desarrollo profesional docente*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos de Trabajo, 52.
- MARCELO GARCÍA, C. y VAILLANT, D. (2009). *Desarrollo profesional docente: ¿Cómo se aprende a enseñar?* Madrid: Narcea.
- MORDUCHOWICZ, A. (2009). *La oferta, la demanda y el salario docente: Modelo para armar*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos de Trabajo, 45.
- (2010). *Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes*. Informe preparado para el Subgrupo de Trabajo sobre Remuneraciones Docentes de PREAL (aún no publicado).
- NAMO DE MELLO, G. (2004). *Oficio de profesor na América Latina y el Caribe*. Sao Paulo: Fundación Vitor Civita.
- NAVARRO, J. C. (2006). *Dos clases de políticas educativas: La política de las políticas públicas*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos de Trabajo, 36.
- OECD (2009). *Evaluating and Rewarding the Quality of Teachers: International Practices* [en línea]. París: OECD.
<<http://dx.doi.org/10.1787/9789264034358-1-en>>
- SCHWARTZMAN, S. y COX, C. (ed.) (2010). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Santiago de Chile: UQBAR Editores.
- TERIGI, F. (2009). «Carrera docente y políticas de desarrollo profesional». En: VELÁZ DE MEDRANO, C. y VAILLANT, D. (ed.). *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. Madrid: OEI y Fundación Santillana.
- (2010). *Desarrollo profesional continuo y carrera docente en América Latina*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos de Trabajo, 50.
- UNESCO (2006). *Evaluación de desempeño y carrera profesional docente: Un estudio comparado de 50 países de América y Europa*. Santiago de Chile: OREALC-UNESCO.
- VAILLANT, D. (2006). «Atraer y retener buenos profesionales en la profesión docente: políticas en Latinoamérica». *Revista de Educación*, 340 (1), 117-140.
- (2009). «Políticas de inserción a la docencia en América Latina: La deuda pendiente. Profesorado». *Revista de Curriculum y Formación de Profesorado*, 13 (1), 28-41.
- (2010). «Capacidades docentes para la educación del mañana». *Pensamiento Iberoamericano* [en línea], 7, 113-128. <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/sumarios/7/presente-y-futuro-de-la-educaci-n-iberoamericana/>>.
- (2012). «Formación inicial del profesor para las escuelas del mañana». *Diálogo Educativo* [en línea], 12 (35), 167-183. <<http://www2.pucpr.br/reol/index.php/dialogo?dd1=5587&dd99=view>>.
- (2013). «Las políticas de formación docente en América Latina: Avances y desafíos pendientes». En: POGGI, M. (coord.). *Políticas docentes: Formación, trabajo y desarrollo profesional*. Buenos Aires: IPE UNESCO.
- VAILLANT, D. y MARCELO GARCÍA, C. (2012). *Ensinando a Ensinar: As quatro etapas de uma aprendizagem*. Curitiba: Editora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.
- VAILLANT, D. y ROSSEL, C. (2006). *Maestros de Escuelas Básicas en América Latina: Hacia una radiografía de la profesión*. Santiago de Chile: PREAL.
- (2010). *El reconocimiento de la docencia efectiva: La premiación a la excelencia*. Santiago de Chile: PREAL. Documentos de Trabajo, 48.

Avances y retos en la promoción de la innovación didáctica con las tecnologías emergentes e interactivas

Ignacio Aguaded
 Universidad de Huelva. España.
 aguaded@uhu.es

Julio Cabero Almenara
 Universidad de Sevilla. España.
 cabero@us.es



Recibido: 30/7/2014
 Aceptado: 30/7/2014

Resumen

En este vertiginoso mundo de cambios en que vivimos, las tecnologías de la comunicación (TIC), especialmente Internet, las redes sociales y la web 2.0, están abriendo grandes horizontes para la ciudadanía en todos los ámbitos de la vida y también, de manera especial, en el campo educativo. La didáctica, como área de conocimiento que siempre ha acogido a la tecnología educativa desde los años setenta, tiene ahora la gran oportunidad de dar entidad y corpus a los estudios y a las investigaciones pedagógicas con tecnologías que se han desarrollado en los últimos decenios, porque estas, sin duda, diseñan y condicionan en grado sumo a los nuevos modelos de enseñanza. Como señala Prensky (2011): «la problemática no implica solo cambiar de tecnología, sino también la concepción que tengamos del aprendizaje». El uso didáctico de las TIC debe alejarse tanto del determinismo tecnológico como del pedagógico, y debe abrir vías hacia un modelo sistémico que tenga presente la «transformación cognitiva» a la que estamos asistiendo y que asuma la complejidad del fenómeno educativo, así como la diversidad de variables que deben ser contempladas en dicho proceso. Este es el gran reto de la educación en la sociedad electrónica en que vivimos, donde el aprendizaje es cada vez más ubicuo, puesto que rompe las fronteras del tiempo y del espacio.

Palabras clave: tecnologías; cambios; ubicuidad; didáctica; modelos de enseñanza; transformación cognitiva.

Resum. *Avenços i reptes en la promoció de la innovació didàctica mitjançant les tecnologies emergents i interactives*

En aquest vertiginós món de canvis en què vivim, les tecnologies de la comunicació (TIC), especialment Internet, les xarxes socials i la web 2.0, estan obrint grans horitzons per a la ciutadania en tots els àmbits de la vida i també, de manera especial, en el camp educatiu. La didàctica, com a àrea de coneixement que sempre ha acollit la tecnologia educativa des dels anys setanta, té ara la gran oportunitat de donar entitat i corpus als estudis i a les recerques pedagògiques amb tecnologies que s'han desenvolupat en els últims decennis, perquè aquests, sens dubte, dissenyen i condicionen en gran manera els models nous

d'ensenyament. Com assenyala Prensky (2011): «la problemàtica no implica solament canviar de tecnologia, sinó també la concepció que tinguem de l'aprenentatge». L'ús didàctic de les TIC ha d'allunyar-se tant del determinisme tecnològic com del pedagògic, i cal que obri vies cap a un model sistèmic que tingui present la «transformació cognitiva» a la qual estem assistint i que assumeixi la complexitat del fenomen educatiu, com també la diversitat de variables que han de ser contemplades en aquest procés. Aquest és el gran repte de l'educació en la societat electrònica en què vivim, on l'aprenentatge és cada vegada més ubic, perquè trenca les fronteres del temps i de l'espai.

Paraules clau: tecnologies; canvis; ubiqüitat; didàctica; models d'ensenyament; transformació cognitiva.

Abstract. *Progress and challenges in promoting educational innovation with emerging and interactive technologies*

In this fast-paced world of changes in which we live, information and communications technologies (ICT), especially the Internet, social networks and the Web 2.0, are broadening the horizons of citizens from all walks of life, particularly in the educational field. Didactics as an area of knowledge, which has relied on educational technology since the seventies, now has the opportunity to give form and content to educational technology research of recent decades due to the key role such research plays in designing and determining new teaching models. As Prensky says, “the problem is not only changing technology, but also the conception we have of learning”. The use of ICTs in education must move away from both technological and educational determinism and open up new avenues towards a systemic model that addresses the current “cognitive transformation”, while accepting the complexity of the educational phenomenon and the diversity of variables that must be taken into account in the process. This is the main challenge of education in today's e-society, where learning is increasingly ubiquitous, breaking the limits of time and space.

Keywords: technologies; change; ubiquity; didactics; teaching models; cognitive transformation.

Sumario

- | | |
|---|--|
| 1. Un mundo de cambios;
un cambio de época | 3. Los retos en la implantación
de las tecnologías emergentes |
| 2. Avances en la implantación de las
nuevas tecnologías de la comunicación | Referencias bibliográficas |

1. Un mundo de cambios; un cambio de época

En los actuales comienzos del siglo XXI, se están generando profundos cambios que aún no somos capaces de percibir en su globalidad y trascendencia; no solo por falta de distanciamiento, sino también porque, como algunos señalan, ya no estamos seguros de si nos encontramos realmente en «una época de cambios» o en «un cambio de época». Parece como si los avances que Bauman (2010) apuntaba no hace tanto tiempo sobre una modernidad líquida, donde lo inmediato y lo efímero prevalecen por doquier, sea la característica distintiva

del momento por antonomasia. Así, lo que hasta hace instantes parecía seguro y estable, se presenta como efímero y trivial:

Estamos ante un mundo volátil de la modernidad líquida; donde casi ninguna forma se mantiene inmutable y el tiempo ya no es suficiente para cuajar y garantizar una fiabilidad a largo plazo (al menos; nadie nos dice cuándo pueden cuajar; y hay escasas probabilidades de que alguna vez alcancen ese estado). (Bauman, 2010: 44)

Los cambios vienen propiciados por un amplio cúmulo de variables, que van desde la transformación de los valores estables que han imperado en la sociedad postindustrial —donde los principios de autoridad y del saber estaban perfectamente ubicados y eran reconocidos sin ningún tipo de problemas en personas e instituciones—, hasta la progresiva democratización de la sociedad y sus instituciones; la feminización de la sociedad; las nuevas voces de los países emergentes; la inversión del excedente cognitivo de las personas para la creación y la colaboración (Shirky, 2012), o incluso la aparición de nuevos modelos de gobernanza que se enfrentan de forma radical a los que se creían sólidamente establecidos en la sociedad (Berggruen y Gardels, 2012).

En este vertiginoso entramado, tienen una importancia y una significación especiales —por ser, a la vez, causa y consecuencia— las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), especialmente la red Internet en todas sus aplicaciones, además de las redes sociales y todos los recursos llamados «web 2.0». Estas han abierto nuevas posibilidades para la ciudadanía (se habla, de forma un poco rimbombante, y más como deseo que como realidad, de la democracia electrónica), con unas nuevas formas de participación, que se ejemplifican en algunas revoluciones como la ya llamada «primavera árabe». No es posible imaginar ya un escenario sin las TIC, e incluso los más tecnófobos se han abrazado, a veces casi incondicionalmente, a sus múltiples redes. Tal es su significación que, en el momento actual, creemos que, si estas tecnologías desaparecieran de forma radical, el mundo sería completamente diferente y entraríamos, sin duda, en una nueva edad media, en un fenómeno supuestamente semejante al que ocurrió cuando desapareció el Imperio romano. Fueron necesarios siglos para alumbrar los cambios que traería el Renacimiento.

La escuela, como principal institución social para la formación y la habilitación de sus ciudadanos, de forma que sean capaces de desenvolverse autónoma y críticamente en la sociedad donde les ha tocado vivir, está abocada, como otras muchas esferas de la vida, a una profunda transformación. Es poco acertado un dicho muy extendido entre maestros y profesores de la evolución de la medicina frente al mundo escolar: si un cirujano de comienzos del siglo XX entrara en un quirófano del siglo XXI, no sería capaz de hacer nada, pero, en contrapartida, un docente sí podría seguir desempeñando su actividad profesional. Y no es cierto, porque también se encontraría con contenidos muy distintos, modernas disposiciones arquitectónicas de las aulas, modelos de autoridad muy diferenciados, variados medios y recursos para llevar a cabo su actividad profesional y también con unos alumnos muy distintos en todo: sus

perfiles sociocognitivos, sus aprendizajes, sus formas de expresión, etc., es decir, su universo vital y cotidiano.

Centramos este trabajo justamente en los medios y en los recursos de enseñanza; las llamadas TIC (o incluso TAC: tecnologías para el aprendizaje y el conocimiento). Todos somos conscientes de que nunca antes ni docentes ni alumnos se habían visto rodeados de una «galaxia mediática» tan apabullante y omnipresente para desarrollar las actividades de la enseñanza y el aprendizaje. Desde tiempos decimonónicos, la escuela solo se ha apoyado exclusivamente en dos medios: el libro de texto y el profesor. Ahora, en cambio, la «galaxia mediática» impone su impronta y repercute tanto en las formas que tiene el docente de enseñar como en las diversas estrategias que el alumno desarrolla para aprender, pero también está presente en la extensión de los espacios de aprendizaje más allá de los tradicionales del aula, la deslocalización de la información y los contenidos de los espacios a los que tradicionalmente estaban asociados, en las herramientas que utilizan los actores del proceso de enseñanza-aprendizaje para comunicarse.

2. Avances en la implantación de las nuevas tecnologías de la comunicación

Las tecnologías han cambiado nuestro universo cotidiano y también han irrumpido, de forma más o menos brusca y repentina, en el mundo de la educación. Los cambios en el terreno educativo han sido muy variados y, a veces, incluso contrapuestos. En esta línea, la tecnología educativa y las TIC que se emplean en el acto didáctico están viviendo una profunda reconversión en la última década. Silvano apunta certeramente que no solo han variado las tecnologías en uso —algo lógico por otra parte—, sino también los enfoques de análisis, como se puede fehacientemente comprobar al comparar los contenidos y los recursos analizados en los manuales tradicionales de la década de los ochenta para la capacitación de los docentes —por ejemplo: el de *Medios audiovisuales y pedagogía activa* (Mallas, 1979), con el recién publicado *Tecnologías y medios para la educación en la e-sociedad* (Aguaded y Cabero, 2013).

Justamente, uno de los primeros avances que queremos apuntar es el referido a la amplitud de tecnologías con la que cuentan actualmente profesores y alumnos para la formación y la gestión docente (ordenadores, videoproyectores, pizarras digitales, conexión a Internet, tabletas, etc.), que, primeramente, comienzan a ser «visibles» y, al poco tiempo, «invisibles» en nuestros centros, gracias a una omnipresencia constante de ellos. Válganos como ejemplo los diferentes informes *Universitic* que han sido publicados por la CRUE (<http://www.crue.org/Publicaciones/Paginas/Universitic.aspx?Mobile=0>), que aluden a la presencia de las TIC en las universidades españolas.

Esta presencia va aumentando progresivamente, no solo desde un punto de vista cuantitativo, sino también, de forma especial y extraordinaria, cualitativo, como ya nos apuntan los sucesivos informes *Horizon* publicados por The New Media Consortium (www.nmc.org). En el contexto hispanoparlante,

Tabla 1. Propuestas de tecnologías a incorporar en los centros según diferentes proyectos *Horizon*

	<i>Horizon 2010</i> (García et al., 2010)	<i>Horizon 2012</i> (Durall et al., 2012)
Un año o menos	<ul style="list-style-type: none"> • Entornos colaborativos. • Medios sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contenido abierto. • Aplicaciones móviles. • Computación en nube. • Entornos colaborativos.
De dos a tres años	<ul style="list-style-type: none"> • Contenidos abiertos. • Móviles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entornos personales de aprendizaje. • Tabletas. • Aprendizaje basado en juegos. • Geolocalización.
De cuatro a cinco años	<ul style="list-style-type: none"> • Realidad aumentada. • Web semántica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analíticas de aprendizaje. • Cursos masivos abiertos en línea. • Aplicaciones semánticas. • Realidad aumentada.

Fuente: elaboración propia.

tanto el focalizado en el nivel no universitario (García et al., 2010) como en el universitario (Durall et al., 2012), se apuntan las tecnologías emergentes que están entrando en un horizonte de uno a tres o cinco años en el ámbito de nuestras vidas, en general, y de la educación, en particular.

Tal como hemos señalado, estos avances no tienen solo una significación cuantitativa, sino que más bien son importantes por la diversidad de posibilidades que nos ofrecen para crear nuevas escenografías comunicativas para la enseñanza, que permitirán extender por primera vez los espacios de conocimiento más allá de los muros del aula, potenciando tanto el aprendizaje ubicuo como su realización en un contexto real, y favoreciendo, al mismo tiempo, el trabajo de campo, como propician las tecnologías móviles, o la integración de la realidad del mundo físico con información digital para generar una nueva realidad, como ocurre con la realidad aumentada, o construirnos nuestro entorno de formación para comunicarnos, integrar información y establecer redes sociales con las personas que nos interesen, tal como nos facilitan ya los entornos personales de aprendizaje, favorecidos por la fuerte penetración de las herramientas de la web 2.0 o la filtración de la información en función de nuestras necesidades, como es una realidad ya con la web semántica. La aplicación de estas tecnologías nos permite vivir por primera vez una situación donde el alumno se sitúa en el centro de la formación (web 2.0), incluso más aún si cabe, en el centro de la red de formación.

Ahora bien, esta apabullante y omnipresente disponibilidad de tecnologías y conectividad para profesores y alumnos no solo nos ofrece la ventaja de

ampliar escenarios formativos, sino también de engrandecer los sistemas simbólicos que nos permiten transmitir la información y facilitar que los estudiantes interactúen con objetos de aprendizaje, interacciones que repercuten en la potenciación de diferentes habilidades cognitivas que tienden a promover cada una de las tecnologías (Greenfield, 2009), ya que, como se ha puesto de manifiesto a través de diferentes estudios (Cac, 2011; Carr, 2011; Salomon, 2001), cada medio tiene sus fortalezas y sus debilidades, y cada medio tiende a desarrollar algunas habilidades cognitivas a expensas de otras. Por ello, sin duda, los mejores enfoques futuros para la enseñanza van a ser los multimedia, de manera que el profesor cree con las TIC una escenografía tecnológica que permita a los estudiantes desarrollar la inteligencia visual, la psicomotricidad fina, el análisis inductivo, el pensamiento crítico, la imaginación y la reflexión, etc.

Los estudios y las investigaciones que se están realizando en los últimos tiempos sobre Internet están poniendo claramente de manifiesto que las novedosas tecnologías interactivas influyen para que los jóvenes desarrollen habilidades multitareas al mismo tiempo, pero también que pierden su capacidad de concentración y de leer y escribir textos largos, que estos nuevos medios influyen en la transformación de sus formas de pensar y en sus capacidades nemotécnicas, puesto que se potencia un procesamiento paralelo de la información contrapuesto al lineal emanado de los materiales impresos. Se están dando pasos firmes hacia un nuevo tipo de procesamientos que afectan a la inteligencia instrumental y tecnológica, en la que depositamos nuestra información (hay autores que ya la denominan «inteligencia ambiental»).

Esta situación de transformación cognitiva producida por el uso de las tecnologías interactivas y convergentes ha llevado a algunos autores a sugerir que la diferencia entre profesores y alumnos va más allá de la popularmente llamada «brecha digital», puesto que más bien se trata de una «brecha cerebral» existente, como consecuencia de poseer estilos diferentes de procesamiento de la información y la maleabilidad del cerebro, a causa de la exposición a tecnologías específicas (Small y Vorgan, 2009).

El «imaginario social pedagógico» creado sobre las TIC sobredimensionó sus posibilidades o bien generó un raquítico reduccionismo en cuanto a su nivel de transformación de la educación. Hoy está altamente consensuado en la investigación su papel clave y su rol como un elemento curricular más, ya que sus potencialidades docentes no vienen única y prioritariamente especificadas por sus características técnicas e instrumentales, sino más bien por cómo se incorporan en la práctica educativa y qué tipo de actividades son capaces de realizar los profesores y los alumnos con ellas. Se ha generado un mito para justificar que, muchas veces, la inserción masiva de TIC y la puesta en acción de planes específicos aumentaría los aprendizajes de los estudiantes, si bien esta ha sido puesta en duda por diferentes estudios (Cobos y Moravec, 2011). Estos autores aportan diferentes ejemplos sobre cómo difícilmente se encuentra una correlación positiva entre aumento de la presencia de TIC y rendimiento académico de los estudiantes. Datos similares podemos obtener del metaanálisis de diferentes investigaciones centradas en el impacto de las TIC

(Cebrián, 2006) y se apunta que existen evidencias positivas cuando las tecnologías son utilizadas sobre todo en motivación y actitud de los estudiantes, así como para crear una diversidad de estrategias metodológicas en docencia, si bien estos resultados no son tan evidentes cuando se refieren al aprendizaje, ya que podrían también deberse a diferentes aspectos.

Es evidente que existe una no muy bien comprendida relación entre las TIC y los procesos de aprendizaje que nos obliga a reflexionar sobre el concepto de aprender y cómo se produce el aprendizaje en la sociedad del conocimiento. Diferentes autores, como Siemens (2007), señalan que, actualmente, el aprendizaje implica factores muy diferenciales a épocas pasadas como la sociedad industrial y postindustrial, caracterizado por el recuerdo y la memorización de la información, dado que el conocimiento era estable y perdurable y solamente se producía dentro de los muros de las instituciones dedicadas a la formación.

En la actualidad, gracias a la irrupción de las TIC en este proceso, el concepto y el acto del aprendizaje se ha visto trastocado. Hay una nueva visión que parte de la habilidad para conectar y colaborar con otros, más allá de las limitaciones del entorno físico, la creación de conocimiento a través de conexiones, el desarrollo del pensamiento crítico y la potenciación de la evaluación crítica de la información y su adaptación a sus proyectos de formación e investigación. Starkey (2011) llama la atención en cuanto a que el estudiante de hoy en día aprende a través de la puesta en acción de diferentes competencias: haciendo (información asilada, centrada completamente en tareas medibles), pensando sobre conexiones sencillas dentro del contexto de aprendizajes previstos (comparar y compartir), pensando sobre conceptos (desarrollar la comprensión conceptual de «grandes» ideas), criticando y evaluando (para explorar las limitaciones y el potencial de la información, éxito de un proceso), creando conocimiento (creatividad), aplicando ideas (procesos y/o experiencias para desarrollar una nueva realidad) y compartiendo conocimiento (a través de auténticos contextos, obteniendo retroacción para medir el valor). Como señala Prensky (2011: 21), «la problemática no implica solo cambiar de tecnología, sino también la concepción que tengamos del aprendizaje».

En este contexto, hay que contextualizar la teoría conectivista de Siemens (2005), para quien, hoy día, el aprendizaje básicamente ha de centrarse en la necesidad de enfatizar conexiones del alumno con diferentes objetos de adquisición de información y distintas redes de información especializadas. Desde esta perspectiva, el aprendizaje no reside en un espacio físico concreto, sino más bien en la capacidad que tenemos de establecer conexiones múltiples y variadas. Como señala Starkey (2011: 21): «lo que puede ser identificado como esencial del aprendizaje en la era digital son las conexiones para crear y criticar el conocimiento». Por su parte, Adell y Castañeda (2012) han realizado un estudio donde revisan las diferentes teorías del aprendizaje emergente que sirven de apoyo para analizar la adquisición de conocimiento a través de las TIC. Junto al conectivismo, destacan las novedosas teorías del aprendizaje libre y el aprendizaje como red. También Cobos y Moravec (2011) han defendido la teoría del aprendizaje invisible.

La aplicación de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje debe cuestionarnos múltiples aspectos emergentes que hasta ahora eran irrelevantes o inexistentes en los procesos didácticos: el enfoque de los contenidos, los modelos de grupo clase, los escenarios dentro y fuera del aula en la formación, las interacciones de pares y docentes o discentes, los tiempos y los cronogramas en la formación, etc. No se trata, por tanto, solo de reflexionar sobre la incorporación de una nueva tecnología específica, sino también de replantear todo el resto de variables y analizar las posibilidades que los nuevos recursos nos ofrecen para crear escenarios originales y de mayor calidad para el aprendizaje.

Por otra parte, las TIC están potenciando la adquisición de un gran cúmulo de conocimientos variados, múltiples e inconexos fuera del contexto escolar. Cada vez más, el aprendizaje se hace ubicuo y deslocalizado, como se puede comprobar con la web 2.0 y los medios de comunicación social. Este hecho está generando, como señalan Selwyn y Gouseti (2009), una «desconexión digital» entre la retórica y la realidad con el uso de la web 2.0, sin llegar a conseguir la prometida «colaboración horizontal», ni que los alumnos se conviertan en activos creadores de conocimientos, como se nos ha hecho creer. Sin lugar a dudas, las TIC nos están acercando a nuevas alternativas para aprender, pero hay que desterrar los falsos triunfalismos que siempre han existido de que la mera presencia de los medios garantiza un nuevo modelo de aprendizaje. Por ello, más que nunca, resulta necesario que una de las funciones que debe desempeñar la escuela sea la de saber integrar los diferentes aprendizajes que se producen en contextos diferenciados, sean estos analógicos, virtuales o audiovisuales. Esto nos va a exigir tener que repensar el rol que la escuela y las instituciones de formación han de tener en la sociedad del conocimiento. La educación va a ser, cada vez más, una suma de contextos múltiples de aprendizaje, y la escuela tendrá que tener cada vez más presente lo que ocurre fuera de ella y las relaciones que se establecen a través de las variadas redes sociales.

En este contexto, hay que entender la entidad y los avances en la investigación en el terreno de la tecnología educativa y de las TIC aplicadas a la formación, que en dos décadas ha hecho constituirse en una línea de investigación básica y esencial en la literatura científica sobre didáctica general, con un fiel reflejo en los diferentes programas de doctorado que se desarrollan en las universidades españolas. Así, se ha pasado de los estudios comparativos que perseguían conocer qué beneficios tenía una tecnología sobre otra y los centrados en preocupaciones técnicas y estéticas (Barroso y Cabero, 2010, Cabero, 2007, Salinas, 2012), hasta temáticas y preocupaciones más amplias, se han diversificado los diseños y las tipologías de investigación utilizados, y las preguntas relacionadas se han hecho más transcendentales respecto a la problemática del aprendizaje y a las formas de incorporar y utilizar las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Como señala Gros (2012: 4), uno de los problemas más importantes de la investigación sobre las TIC es la formulación de las preguntas. No se trata de saber si se aprende mejor, sino qué se aprende y lo que realmente interesa es comprender el cómo. En otras palabras, necesitamos entender cómo diseñar entornos y situaciones educativas que puedan mejorar el aprendizaje.

En este sentido, Conole y Oliver (2006) aluden a los retos con los que se enfrenta la investigación sobre las TIC y el aprendizaje virtual en tres grandes áreas: la técnica, la pedagógica y la organizativa, condicionadas todas ellas por factores socioculturales que las precisan y las condicionan. Estas líneas no se perciben como compartimentos estancos, sino que interaccionan entre ellas, combinando lo tecnológico con lo organizativo, lo tecnológico con lo pedagógico y lo pedagógico con lo organizativo.

De todas formas, hoy más que nunca es necesario que se siga potenciando la investigación en la aplicación de las TIC, dada la novedad y la relevancia social del tema, lo cual nos permitirá indagar en cómo diseñar y desarrollar tecnologías y nuevos escenarios, concretar el papel que profesores y alumnos han de desempeñar en los mismos y, por otro lado, estudiar más sistemáticamente y en profundidad cómo generar diálogos e interacciones entre los diseños tecnológicos y pedagógicos para enriquecer las prácticas educativas.

La relevancia y significación del hecho de que los escenarios tecnológicos están a salvo de toda duda, así como los nuevos y emergentes entornos personales de aprendizaje o las redes sociales, además de su papel en la construcción de aprendizajes informales y no reglados como en los formales, supone una auténtica «revolución didáctica». La irrupción de los ya famosos MOOC (cursos masivos en línea) y cada vez más contenidos abiertos, hace más necesaria que nunca la investigación para indagar sobre sus posibilidades educadoras y didácticas. Como señalan Sharples et al. (2012), en los próximos años, se producirán cambios significativos en la manera de producir los contenidos, en las formas de enfocar los aprendizajes, en la forma de acceder a los cursos y en el modo como se pueden acreditar los contenidos. Por ello, la didáctica, como área de conocimiento, puede enfatizar el papel de esta subárea tradicional desde los años setenta, o bien relegarla o invisibilizarla como en muchos casos se ha hecho en los planes de estudio, lo cual ha generado que otras parcelas de poder se apropiaran de este espacio propio y privilegiado para la investigación.

3. Los retos en la implantación de las tecnologías emergentes

La implantación de las tecnologías multimedia, interactivas y emergentes supone asumir auténticos y novedosos retos en la enseñanza. Muchos de estos retos son ya clásicos de la tecnología educativa, si bien ahora asumen una relevancia especial por la omnipresencia y popularización de las tecnologías de conectividad en todas las clases sociales, y no solo en el entorno escolar.

El primer gran reto es el de la formación del profesorado. En múltiples y reiteradas investigaciones, los docentes aluden al hecho de que uno de sus principales problemas a la hora de incorporar las TIC a la práctica educativa es el de su capacitación ante los nuevos medios. Los estudios demuestran fehacientemente que los profesores suelen utilizarlas en sus funciones más básicas de transmisores de información y motivadores hacia el aprendizaje, obviando otras posibilidades, como pueden ser las de crear entornos diferenciados de comunicación, instrumentos de análisis e investigación de la reali-

dad circundante o instrumentos para que los alumnos creen su propio entorno de formación. Por otra parte, no podemos olvidar que hay una tendencia en los profesores a utilizar las TIC para hacer las mismas actividades que hacían antes sin ellas o para redundar en lo que están haciendo, pero no para plantear con ellas nuevos retos a los estudiantes, explorar originales posibilidades de enfocar problemas y situaciones educativas, maneras novedosas de investigar sobre la realidad o abordar la enseñanza no desde una perspectiva reproductiva, sino constructivista (Flores, 2012; Romero et al., 2012; Small y Vorgan, 2009).

Esta percepción y realidad de la escasa formación de los docentes ante las tecnologías constituye un gran reto para la investigación didáctica, hoy día con aparentes contradicciones. Por un lado, las actitudes que, en general, muestran los profesores son bastante positivas y presentan una alta motivación, de modo que son escasos los docentes con «actitudes tecnofóbicas». Además, la formación del profesorado se incluyó mayoritariamente en sus planes de formación inicial, y además se han realizado ingentes esfuerzos en recursos económicos y humanos por parte de las instituciones dedicadas a la formación docente para llevar a cabo planes de formación permanente en estos instrumentos. Al mismo tiempo, en la última década, la Administración educativa ha invertido importantes partidas económicas para garantizar la presencia física de las TIC (especialmente, ordenadores personales, redes, etc.) en las instituciones docentes. Así, muchos centros han contado con aulas tecnológicas en todo su ámbito y para todos sus alumnos, situación que hace más bien poco tiempo no era siquiera imaginable.

Sin embargo, la gran mayoría de los docentes, independientemente del nivel educativo y el contexto en donde trabajen (Aguaded et al., 2010; Mengual, 2011; Santibáñez, 2008), señalan que su capacitación para el manejo técnico no es excesivamente baja, aunque más limitada, como cabría esperar, en las tecnologías más novedosas, e inciden en que no se encuentran formados en su manejo didáctico-educativo y para su producción. Esta situación es clave para su incorporación, pues la autoeficacia que el profesor tenga respecto a su competencia para utilizarlas, tanto de forma general como específica en la enseñanza, condiciona la toma de decisiones para su incorporación a la práctica educativa (Bustos, 2012).

Es cierto que, en los últimos años, se han realizado ingentes esfuerzos para la capacitación docente y para una presencia importante de las tecnologías en los centros educativos. Estas, por su parte, son cada vez más amigables, universales y accesibles en todos los contextos de la vida hasta casi «invisibilizarse». Sin embargo, ¿cómo explicar entonces la percepción mayoritaria de los docentes sobre su baja formación en TIC? Como realidad compleja y polifacética, la respuesta no es simple y sí multicausal, con factores diversos, interrelacionados y complejos. Así, el tipo de formación que mayoritariamente se ha realizado cuenta con un fuerte componente instrumental, tendencia generalizada en muchos países (Ballesteros et al., 2010; Goktas et al., 2008; Guerra et al., 2010; Ramírez et al., 2011; Rosario y Vázquez, 2012;

Valerio y Paredes, 2008). En este sentido, hay que fomentar políticas de estándares de capacitación docente (Aguaded, 2013; Cabero y Llorente, 2006; Cabero et al., 2012; International Society for Technology in Education, 2008; Ministerio de Educación de Chile, 2008). Pero lo que sí queremos decir es que abordan la problemática de la capacitación de los docentes desde perspectivas sistémicas y no centradas en los componentes instrumentales. Lo trascendente, por ende, no es tanto la formación, sino generarla desde visiones y principios diferentes (Llorente, 2008). Mishra y Koehler (2006) proponen el modelo TPACK (Technological Pedagogical Content Knowledge), de fuerte impacto en la comunidad científica (Graham, 2011; Jimoyiannis, 2010; Schmidt et al., 2009), apuntando a que los profesores, para la incorporación de las TIC, deben estar capacitados en tres grandes dimensiones: disciplinar, pedagógica y tecnológica, y que tales componentes deben estar en permanente interacción: conocimiento pedagógico del contenido, conocimiento de la utilización de las TIC en los procesos de enseñanza y conocimiento tecnológico, pedagógico y de contenido.

En el ámbito discente, esta generación «Google», «Net» o «Einstein» no refleja esas competencias tecnológicas e interactivas que popularmente se le asignan como «nativa digital». La investigación y la práctica educativa no refrendan en sus estudios lo que el imaginario social se ha creado (Bennett, 2008; Gutiérrez, 2013; Marín y Reche, 2012; Pons, 2013).

Otro reto importante al cual se enfrenta la didáctica como disciplina científica en el ámbito de las TIC es la necesidad de que el profesorado cambie sus tradicionales roles pedagógicos, fuertemente marcados por los de transmisor de información y evaluador, y tome partido en papeles más dinámicos de generación de espacios de aprendizaje y control del proceso didáctico. Estos roles no han de desaparecer, pero las posibilidades que nos ofrecen las TIC son inmensas y no es fácilmente justificable que los docentes sigan enseñando como hace lustros en las aulas, ignorando todo el poder comunicativo y motivador de estos recursos. Los alumnos cada vez acceden más a la información a través de ellos y, por tanto, el profesor, más que ignorarlos, debe integrarlos entre funciones y roles más significativos: diseñador de situaciones mediadas de aprendizaje y creación de nuevos escenarios apoyados en las TIC para que los alumnos interaccionen con los objetos de aprendizaje, con el profesor y con sus compañeros para la construcción del conocimiento, tanto de forma individual como colaborativa.

En esta nueva situación, los profesores deben ser mediadores entre los contenidos, las redes, las personas que participan en el proceso, los recursos y las herramientas, sin menospreciar las experiencias que los alumnos poseen desde contextos informales. Por otra parte, el profesor debe desempeñar una función evaluadora clave de la información. No debemos olvidar que las actitudes docentes con respecto a las TIC constituyen un fiel reflejo de sus creencias sobre la enseñanza y la educación (Teo et al., 2008), y, por otra parte, que si Google puede presentar importantes cúmulos de información instantánea, aún no es capaz de contextualizar, ni personalizar, ni formular preguntas, ni

tan solo de crear tareas vinculadas a las personas. Esto, hoy por hoy, hace insustituible al docente.

Al mismo tiempo, no hemos de obviar tampoco que las TIC no son neutras, no solo por los contenidos que transmiten y las formas de reproducirlos, sino también porque la utilización que se haga de ellas viene marcada por las creencias pedagógicas sobre la educación y los procesos de enseñanza-aprendizaje. La concreción de los recursos TIC desde un modelo transmisivo, práctico o crítico del currículo dependerá directamente del profesor.

En síntesis, como señala Siemens (2007), en esta nueva situación mediática que vivimos, los profesores deben desempeñar roles muy variados y esenciales para que la educación siga teniendo sentido en esta sociedad electrónica. Así, han de:

1. Amplificar la actividad (llamar la atención sobre ideas y conceptos relevantes).
2. Intermediar (facilitar el acceso a lecturas y a recursos que ayuden a evidenciar conceptos).
3. Señalar (apoyar a los aprendices para que confíen en su capacidad de crear sentido socialmente a través de las redes sociales).
4. Agregar (evidenciar patrones a partir de las conversaciones y el contenido).
5. Filtrar (ayudar a los aprendices a pensar críticamente sobre la información y las conversaciones que tienen lugar en las redes sociales).
6. Modelar (poner de manifiesto información relevante y patrones de interacción).
7. Mantener una presencia continua como instructores durante todo el curso, especialmente durante los momentos menos activos.

Al mismo tiempo, los profesores tienen el importante reto de enseñar a los alumnos a aprender los múltiples contextos más allá de los meramente formales (la escuela, la familia), a través de una diversidad de espacios y de escenarios que se interaccionan y se retroalimentan constantemente y con flujo continuo. Conner (2013) ha desarrollado un diagrama cartesiano donde incorpora las diferentes experiencias de aprendizaje que nos podemos encontrar: en el eje vertical, señala que el aprendizaje puede ir desde lo formal hasta lo informal, mientras que, en el eje horizontal, el aprendizaje fluctúa desde lo intencional (que acontece cuando un individuo se propone aprender algo) hasta lo accidental (que ocurre en la vida cotidiana y de manera no planificada). La combinación de estos ejes establece cuatro dimensiones: formal-intencional (clases, aprendizaje virtual o congresos), informal-intencional (lectura, entrenamiento y mentoría), formal-accidental (autoestudio, medios sociales y navegación por Internet) e informal-accidental (comunidades, explorando y jugando). Y, en todas ellas, las TIC pueden desempeñar un papel muy significativo. Como apunta Simone (2002: 86): «la escuela no es el lugar de la movilidad del conocimiento, sino el lugar en que algunos conocimientos son transmitidos y clasificados, el lugar en el que los conocimientos se hacen sedentarios, envejecen y se hacen estáticos».

La incorporación de las TIC demanda que los profesores manejen nuevas concepciones sobre el aprendizaje, que faciliten su incorporación de manera global y crítica, así como que sean capaces de comprender contextualmente las relaciones que establecen con los estudiantes. Una de estas teorías es la del aprendizaje ubicuo (Cope y Kalantzis, 2010), que es posible gracias a los nuevos medios digitales que posibilitan que cualquier persona pueda producir y diseminar información, de modo que el aprendizaje pueda tener lugar en cualquier momento y espacio. El aprendizaje, por tanto, no está limitado a lo que ocurre en las aulas, sino que se adquiere a través de diferentes situaciones y escenarios, y en interacción no solo con el profesor, sino también con otras personas, que pueden estar tanto en nuestro contexto cercano como en otros espacios. De todas formas, no debemos caer en el error de pensar que visionar un vídeo en YouTube, usar Twitter, hablar por Skype, relacionarnos por medio de Facebook o participar en una wiki o en un blog garantiza el aprendizaje. El aprendizaje se produce cuando hacemos actividades con esas tecnologías emergentes que nos ofrecen muchas posibilidades, pero debemos reflexionar respecto a cómo debemos incorporarlas en la práctica educativa.

Para que este aprendizaje ubicuo tenga lugar, es necesario que se den una serie de transformaciones que van desde difuminar los currículos formalizados (que implican que todos los alumnos deben aprender los mismos contenidos en el mismo momento), hasta admitir que los alumnos pueden ser productores de conocimientos. Es necesario también reconocer que hay diferencias entre los estudiantes a la hora de organizar su aprendizaje y que estas deben ser aprovechadas de forma productiva por el profesor para organizar el aprendizaje, ampliando las formas en las que se registra la realidad, asumiendo que las TIC pueden servirnos de extensión de nuestra cognición y para la construcción de una cultura de conocimiento colaborativo (Cope y Kalantzis, 2010). Además, es importante tener presente que el aprendizaje ya no se produce solo en la escuela, puesto que este es cada vez más ubicuo. La función de la escuela ha de ser más la de integrar los diferentes aprendizajes que se producen en contextos diferenciados, lo cual nos obligará a repensar el rol de las instituciones de formación, así como a replantear el rol de las TIC.

Desde nuestro punto de vista, si queremos incorporar las TIC a los procesos formativos, otro de los elementos básicos que hay que transformar son los modelos de evaluación de medida de los aprendizajes. Posiblemente sea una de las causas que no se haya encontrado en muchas investigaciones relación entre la incorporación y el uso de las TIC con el aumento de los aprendizajes. Muchas de las pruebas que utilizamos para conocer si los alumnos han aprendido se centran en contenidos, sin tener presentes los nuevos aprendizaje que se movilizan, como, por ejemplo: la capacidad de colaborar con otros, la capacidad de establecer conexiones o la aptitud para interactuar con diferentes objetos de aprendizaje. Una evaluación «auténtica» (Gulikers et al., 2008) debe basarse en criterios utilizados en la práctica profesional que estén relacionados con resultados realistas y con claras referencias a criterios explícitos, lo cual implica la realización de tareas enmarcadas en un contexto físico y social, esto

es, el diseño de instrumentos que permitan analizar si la persona ha adquirido la competencia y el grado de calidad de su adquisición. En este modelo de evaluación, las TIC pueden desempeñar un papel a doble nivel: como productos elaborados de la actividad y como comprobantes del proceso formativo seguido por el estudiante, mediante la utilización de portafolios electrónicos (Villar y Alegre, 2012).

Finalmente, hay que señalar que la incorporación de las TIC debe alejarse tanto del determinismo tecnológico, como del determinismo pedagógico. Posiblemente, hay que tender a un modelo sistémico que asuma la complejidad del fenómeno educativo y la diversidad de variables que deben ser contempladas en dicho proceso. Este es el gran reto de la educación en la sociedad electrónica en que vivimos.

Referencias bibliográficas

- ADELL, J. y CASTAÑEDA, L. (2012). «Tecnologías emergentes ¿pedagogías emergentes?». En: HERNÁNDEZ, J. et al. (coords.). *Tendencias emergentes en educación con TIC*. Barcelona: Espiral, 13-32.
- AGUADED, I. (2013). «El Programa “Media” de la Comisión Europea: Apoyo internacional a la educación en medios». *Comunicar*, 40, 7-8. DOI: 10.3916/C40-2013-01-01.
- AGUADED, I. y CABERO, J. (coords.) (2013). *Tecnologías y medios para la educación en la e-sociedad*. Madrid: Alianza.
- AGUADED, I.; GUZMÁN, M. D. y TIRADO, R. (2010). «Estudio sobre la integración de plataformas de teleformación en universidades andaluzas». *Dim*, 18 (6).
- BALLESTEROS, C. et al. (2010). «Usos del e-learning en las universidades andaluzas: Estado de la situación y análisis de buenas prácticas». *Pixel-Bit*, 37, 7-18.
- BARROSO, J. y CABERO, J. (2010). *La investigación educativa en TIC: Visiones prácticas*. Madrid: Síntesis.
- BAUMAN, Z. (2010). *44 cartas desde el mundo líquido*. Barcelona: Paidós.
- BENNETT, S. et al. (2008). «The “digital natives” debate: A critical review of the evidence». *British Journal of Educational Technology* [en línea], 39 (5), 775-786. <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8535.2007.00793.x>>
- BERGGRUEN, N. y GARDELS, N. (2012). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*. Madrid: Taurus.
- BUSTOS, C. E. (2012). «Creencias docentes y uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en profesores de cinco establecimientos chilenos de educación básica y media». *Universitas Psychologica*, 11 (2), 511-521.
- CABERO, J. (2007). «La investigación en el ámbito de la Tecnología Educativa». En: CABERO, J. (coord.). *Tecnología educativa*. Madrid: McGraw-Hill, 249-261.
- (2008). «La formación del profesorado para el manejo de las TIC en los procesos de enseñanza-aprendizaje». En: MARTÍNEZ, F. (coord.). *Incorporación de las TIC en los programas académicos de las universidades estatales costarricenses*. Murcia: Diego Marín, 55-68.
- CABERO, J. y LLORENTE, C. (2006). *La rosa de los vientos: Dominios tecnológicos de las TICs por los estudiantes*. Sevilla: GID.
- CABERO, J.; MARÍN, V. y LLORENTE, M. C. (2012). *Desarrollar la competencia mediática*. Sevilla: Eduforma.

- CAC (2011). *Internet modifica el cerebro* [en línea]. <www.humanodigital.com.ar/internet-modifica-el-cerebro> [Consulta: 18 agosto 2013].
- CARR, N. (2011). *¿Qué está haciendo Internet con nuestras mentes superficiales?* Madrid: Taurus.
- CEBRIÁN, M. (dir.) (2006). *Estudio del impacto del proyecto TIC desde la opinión de los docentes y estudiantes; en los primeros años de su implantación en los centros públicos de Andalucía*. Málaga: Grupo de Tecnología Educativa.
- COBOS, C. y MORAVEC, J. (2011). *Aprendizaje invisible*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- CONNER, M. L. (2013). *Informal Learning* [en línea]. <<http://marciaconner.com/resources/informal-learning>> [Consulta: 23 junio 2013].
- CONOLE, G. y OLIVER, M. (eds.) (2006). *Contemporary perspectives in e-learning research: Themes, methods and impact on practice*. Nueva York: Routledge.
- COPE, B. y KALANTZIS, M., (2010). *Ubiquitous Learning*. Chicago: University of Illinois Press.
- DURALL, E. et al. (2012). *Perspectivas tecnológicas: Educación superior en Iberoamérica 2012-17*. Austin, Texas: The New Media Consortium.
- FLORES, O. (2012). «TIC y docencia universitaria: ¿Cambian las metodologías docentes según el grado de presencialidad de las asignaturas?: El caso de la Universidad de Lleida». *Pixel-Bit*, 41, 63-76.
- GARCÍA, I. et al. (2010). *Informe Horizon: Edición Iberoamericana 2010*. Austin, Texas: The New Media Consortium.
- GOKTAS, Y. et al. (2008). «A review of ICT related courses in pre-service teacher education programs». *Asia Pacific Education Review* [en línea], 9 (2), 168-179. <<http://dx.doi.org/10.1007/BF03026497>>
- GRAHAM, Ch. (2011). «Theoretical considerations for understanding technological pedagogical content knowledge (TPACK)». *Computers & Education* [en línea], 57, 1953-1960. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.compedu.2011.04.010>>
- GREENFIELD, P. (2009). «Technology and Informal Education: What Is Taught, What Is Learned». *Science* [en línea], 323 (5910), 69-71. <<http://dx.doi.org/10.1126/science.1167190>>
- GROS, B. (2012). «Retos y tendencias sobre el futuro de la investigación acerca del aprendizaje con tecnologías digitales». *Red* [en línea], 32. <www.um.es/ead/red/32> [Consulta: 28 mayo 2013].
- GUERRA, S. et al. (2010). «Utilización de las TIC por el profesorado universitario como recurso didáctico». *Comunicar* [en línea], 35, 141-148. <<http://dx.doi.org/10.3916/C35-2010-03-07>>
- GULKERS, J. T. M. et al. (2008). «The effect of practical experience on perceptions of assessment authenticity; study approach; and learning outcomes». *Learning and Instruction* [en línea], 18, 172-186. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.learninstruc.2007.02.012>>
- INTERNATIONAL SOCIETY FOR TECHNOLOGY IN EDUCATION (2008). *Estándares nacionales (USA) de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para docentes* [en línea]. <www.eduteka.org/estandaresmaes.php3> [Consulta: 22 enero 2012].
- JIMOYIANNIS, A. (2010). «Developing a Technological Pedagogical Content Knowledge Framework for Science Education: Implications of a Teacher Trainers' Preparation Program». *Proceedings of Informing Science & IT Education Conference (InSITE)*, 597-607.

- LLORENTE, M. C. (2008). «Aspectos fundamentales de la formación del profesorado en TIC». *Pixel-Bit*, 31, 121-130.
- MALLAS, S. (1979). *Medios audiovisuales y pedagogía activa*. Barcelona: CEAC.
- MARÍN, V. y RECHE, E. (2012). «Universidad 2.0: Actitudes y aptitudes ante las TIC del alumnado universitario de nuevo ingreso de la Escuela Universitaria de Magisterio de la UCO. TIC». *Pixel-Bit*, 40, 197-211.
- MENGUAL, S. (2011). *La importancia percibida por el profesorado y el alumnado sobre la inclusión de la competencia digital en educación superior*. Alicante: Departamento de Didáctica General y Didácticas Específicas de la Facultad de Alicante.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE CHILE (2008). *Estándares de competencias en TIC para docentes*. Londres: UNESCO.
- MISHRA, P. y KOEHLER, J. (2006). «Technological Pedagogical Content Knowledge: A new framework for teacher knowledge». *Teachers College Record* [en línea], 108 (6), 1017-1054.
- PONS, B. (2013). *Disseny d'un programa de capacitació en competències bàsiques TIC per a alumnes de secundària*. Palma de Mallorca: Universitat de les Illes Balears. Tesis doctoral inédita.
- PRENSKY, M. (2011). *Enseñar a nativos digitales*. Madrid: SM.
- RAMÍREZ, E. et al. (2011). «Las actitudes y creencias de los profesores de secundaria sobre el uso de internet en sus clases». *Comunicar*, 38, 147-155.
- ROMERO, R. et al. (2012). «La formación en TIC enfocada en la enseñanza y el aprendizaje». *Global*, 48, 48-55.
- ROSARIO, H. y VÁZQUEZ, L. (2012). «Formación del docente universitario en el uso de las TIC». *Pixel-Bit*, 41, 163-171.
- SALINAS, J. (2012). «La investigación ante los desafíos de los escenarios de aprendizaje futuros». *Red* [en línea], 32. <www.um.es/ead/red/32> [Consulta: 28 mayo 2013].
- SALOMON, G. (2001). *Cogniciones distribuidas*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- SANTIBÁÑEZ, J. (2008). «Formación sobre la integración curricular de las TIC en el profesorado de Educación Secundaria de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión Europea». *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa* [en línea], 7 (1), 33-55. <<http://campusvirtual.unex.es/cala/editio>> [Consulta: 20 julio 2013].
- SCHMIDT, D. et al. (2009). «Technological Pedagogical Content Knowledge (TPACK). The Development and Validation of an Assessment Instrument for Preservice Teachers». *Journal of Research on Technology in Education* [en línea], 42 (2), 123-149. <<http://dx.doi.org/10.1080/15391523.2009.10782544>>
- SELWYN, N. y GOUSETI, A. (2009). «Schools and Web 2.0: A critical perspective». *Educatio Siglo XXI*, 27 (2), 147-165.
- SHARPLES, M. et al. (2012). *Innovating Pedagogy 2012: Open University Innovation Report 1*. Milton Keynes: The Open University.
- SHIRKY, C. (2012). *Excedente cognitivo: Creatividad y generosidad en la era conectada*. Barcelona: Deusto.
- SIEMENS, G. (2005). «Connectivism: A learning theory for the digital age». *Instructional Technology and Distance Education*, 2 (1), 3-10.
- SIEMENS, G. (2007). «Connectivism: creating a learning ecology in distributed environments». En: HUG, T. (ed.). *Didactics of microlearning: Concepts, discourses and examples*. Múnster: Waxmann, 53-68.

- SMALL, G. y VORGAN, G. (2009). *El cerebro digital*. Barcelona: Urano.
- STARKEY, L. (2011). «Evaluating learning in the 21st century: A digital age learning matrix. Technology». *Pedagogy and Education* [en línea], 20 (1), 19-39. <<http://dx.doi.org/10.1080/1475939X.2011.554021>>.
- TEO, T. et al. (2008). «Beliefs about teaching and uses of technology among pre-service teachers». *Asia-Pacific Journal of Teacher Education* [en línea], 36 (2), 163-174. <<http://dx.doi.org/10.1080/13598660801971641>>
- VALERIO, C. y PAREDES, J. (2008). «Evaluación del uso y manejo de las tecnologías de información y comunicación en los docentes universitarios: Un caso mexicano». *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, 7 (1), 13-32.
- VILLAR, L. M. y ALEGRE, O. M. (2012). *Los portafolios electrónicos en el hemisferio de la evaluación auténtica*. Madrid: Síntesis.

Avances y retos en las políticas y en las prácticas de los géneros

Marina Subirats Martori
 Universitat Autònoma de Barcelona. España.
 marina.subirats@uab.cat



Recibido: 30/7/2014
 Aceptado: 30/7/2014

Resumen

Este artículo presenta un resumen de la evolución que ha experimentado la escolarización de las mujeres en los últimos treinta años, desde una situación de clara inferioridad numérica respecto del acceso a la educación y de los niveles académicos alcanzados, hasta una situación, en los últimos años, de superioridad numérica en los títulos universitarios. Se argumenta que, sin embargo, estos cambios, en sí mismos de gran importancia, no han supuesto alcanzar la igualdad total en el sistema educativo español, puesto que, en todos sus niveles, se sigue transmitiendo una cultura androcéntrica que continúa ignorando la existencia de mujeres y tomando la figura masculina como único patrón de lo humano. La descripción de los procesos seguidos y de las medidas adoptadas durante estos años para lograr ir reduciendo las desigualdades educativas entre los sexos se hace a través de un recorrido histórico y del examen de las políticas y de los actores sociales de cada etapa, en un avance hacia la coeducación que ha dado grandes resultados, pero que aún no está completo. En cuanto a los retos, la situación económica y política actual abre graves incógnitas sobre la evolución futura de la educación de las mujeres.

Palabras clave: educación; coeducación; género; igualdad; políticas educativas.

Resum. *Avenços i reptes a les polítiques i a les pràctiques dels gèneres*

A Espanya, el baix nivell educatiu de les dones i el desavantatge patit en relació amb els homes han estat una xacra secular. En els darrers trenta anys, s'ha produït un canvi molt important en aquest sentit, de manera que, avui, els nivells educatius de les dones són superiors als dels homes, especialment en les generacions joves. Això no significa pas, però, que hàgim aconseguit una igualtat total, perquè, a tots els nivells educatius, la cultura que es transmet continua sent androcèntrica, amb la qual cosa s'oblida l'existència de les dones a la societat i es pren l'home com a referència i com a definició de la humanitat. Prenent el fil històric de la narració dels canvis que s'han succeït en aquest terreny, exposem, en el present article, les estratègies que es van utilitzar en cada període i els actors socials que les van promoure. És així com podem adonar-nos dels avenços que s'han produït, però també constatar-ne la insuficiència. La coeducació ha estat un bon instrument, però no ha aconseguit tots els objectius proposats. Avui, amb la crisi econòmica i política que patim, existeix el perill que l'escolarització de les dones disminueixi i que es perdin molts dels guanys assolits en els darrers trenta anys.

Paraules clau: educació; coeducació; gènere; igualtat; polítiques educatives.

Abstract. *Progress and challenges in gender policies and practices*

This article tells the story of the evolution of women's education in Spain in the last thirty years. Spanish women now outnumber men in terms of both access to education and the educational level they attain. Although there has been a very important shift throughout the history of women's education, gender equality has yet to be achieved. The culture that is transmitted at all levels of education, from primary schools to universities, remains androcentric, ignoring the existence of women in society and adopting the male perspective as the norm. The procedures and strategies pursued in recent years to reduce gender inequalities in education are explained through this historical process. I consider the policies and the actors which have been key in this process to achieve what we call "co-education" – a concept with a slightly different meaning from the English one. Although co-education has played a very important role in this process, it has still not facilitated full equality between women and men in education. The current political and economic problems in Spain are now posing a serious challenge for efforts to achieve full gender equality in education.

Keywords: education; co-education; gender; equality; educational policies.

Sumario

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Las etapas del cambio en la situación educativa de las mujeres 2. 1970-1978: la consolidación de la escuela mixta 3. 1979-1985: el análisis del sexismo en la educación y la aparición de un movimiento coeducativo 4. 1986-2004: la construcción de una política institucional y el periodo posterior de estancamiento | <ol style="list-style-type: none"> 5. La contribución de las universidades 6. El periodo de 2004 en adelante: la inclusión de medidas para una educación no sexista en la legislación <p>Referencias bibliográficas</p> |
|---|---|

El bajo nivel educativo de las mujeres españolas ha sido un mal endémico durante siglos. El sistema educativo fue construido para los varones —no abierto a todos por igual, evidentemente— y, cuando fue ampliándose, lo hizo sobre la base de la escolarización y los modelos masculinos. Desde la época de la Ilustración, han existido escuelas públicas para niñas, pero pocas, mal dotadas y faltas de atención. Si la etapa de la Segunda República introdujo un cambio fundamental en la consideración de la educación de las mujeres, el franquismo, con la prohibición de la escuela mixta, supuso un nuevo retroceso, de modo que, hasta la década de 1970, no comenzó a despegar la educación femenina.

A partir de los años setenta, sin embargo, el cambio se produjo a toda velocidad, de modo que las mujeres españolas han pasado, en un tiempo récord de dos generaciones, del semianalfabetismo a la universidad, por decirlo en términos sintéticos. ¿Significa ello que se hayan resuelto todos los problemas, que la educación es ya totalmente igualitaria y pensada tanto para hom-

bres como para mujeres? Por supuesto que no, pero sería absurdo negar que se han producido grandes avances.

Para sintetizar lo ocurrido, podemos decir lo siguiente: se han realizado progresos espectaculares en los niveles académicos de las mujeres de las nuevas generaciones en comparación con las generaciones anteriores, hasta el punto de que, en las generaciones últimas, los niveles de estudios femeninos van por delante de los masculinos. Sin embargo, las características culturales del sistema educativo, desde la guardería hasta los terceros ciclos de universidad, apenas se han modificado, de modo que seguimos impartiendo una cultura androcéntrica que, en este momento, tiene consecuencias altamente negativas, tanto para las chicas como para los chicos.

Pero los cambios no ocurrieron de un día para otro. Se trata de un proceso que se inició incluso antes de la década de 1980 y que ha permitido ir descubriendo nuevos panoramas y nuevas necesidades a medida que ha ido avanzando. Es por esta razón que he elegido la forma cronológica para describir como se ha ido progresando en el tiempo, y también como han ido apareciendo nuevos obstáculos para un cambio cultural en profundidad.

1. Las etapas del cambio en la situación educativa de las mujeres

A pesar de las muchas críticas que podamos formular al sistema educativo, a su carácter meritocrático y a su función reproductora de las jerarquías sociales, la experiencia española nos ha mostrado que el acceso a la educación es la base indispensable y fundamental para la transformación del estatus de las mujeres en la sociedad, y que, al mismo tiempo, este sistema es probablemente el menos desigualitario de los subsistemas sociales, o, dicho en otros términos, el más susceptible de introducir cambios en pro de la igualdad y, por lo tanto, el primero que incide de modo decisivo en la transformación de las posibilidades personales y profesionales de las mujeres.

Ahora bien, estos cambios no han sucedido de forma espontánea, dado que no están inscritos, a priori, en la lógica didáctica. Al contrario, el sistema educativo, como toda la sociedad, está regido por una lógica androcéntrica que tiende a reproducirse sin fisuras si no se interviene fuertemente en sentido contrario y que está instaurada a todos los niveles, desde la formulación de políticas educativas y diseños curriculares, hasta los textos utilizados o las relaciones que se establecen en los centros y en las aulas. En el caso español, por una parte, han concurrido una serie de factores económicos y políticos que han creado las condiciones para que el cambio fuera posible y, por otra parte, se ha producido la acción conjugada de una serie de mujeres que tomaron conciencia de la necesidad de modificar las condiciones de escolarización femenina y pudieron actuar a través de las instituciones públicas para hacer efectivo este cambio.

Hay una primera etapa, que cabe situar aproximadamente entre 1970 y 1978, que corresponde a la consolidación de la escuela mixta y que permite que tenga lugar un primer avance de la escolarización femenina, sin que se

planteen todavía objetivos específicos de las mujeres relativos al cambio de funcionamiento del sistema educativo.

Una segunda etapa, que podríamos situar entre 1979 y 1985, en que, coincidiendo con la aparición del movimiento feminista y, al mismo tiempo, de un fuerte movimiento de renovación pedagógica, surge la reflexión acerca de las condiciones y las características de la educación de niñas y niños, así como de los efectos que tiene sobre las mujeres, a la vez que se inician una serie de análisis y de experimentaciones y se definen objetivos de cambio para eliminar el carácter totalmente androcéntrico que sigue operando en la escuela mixta y que, en aquel momento, comienza a descubrirse. Estos objetivos se agrupan en los conceptos de «educación no sexista» y de «coeducación», y se apoyan, al mismo tiempo, en los análisis y en las propuestas realizados por diversas autoras en Inglaterra, Estados Unidos, Italia, Francia, Australia y los países nórdicos europeos, fundamentalmente.

Una tercera etapa, que discurre entre 1986 y 2004, aproximadamente, en la que se mantiene y se amplía el movimiento de maestras y profesoras dispuestas a realizar un cambio educativo y, a la vez, se construye una política institucional a través de los mecanismos creados por la Administración para impulsar las políticas de igualdad por parte del MEC (Ministerio de Educación y Ciencia) y de algunas administraciones educativas de ámbito autonómico, de modo que la acción coeducativa ya no es únicamente una alternativa difundida desde los sectores de vanguardia del profesorado, sino una transformación promovida institucionalmente y en el marco de la reforma educativa global.

Una cuarta etapa a partir del año 2004 y hasta el 2011, aproximadamente, en que la idea de la igualdad a través de la educación queda incluida en una serie de textos legislativos y comienza a incorporarse también institucionalmente a las universidades.

Y una quinta etapa aún incierta, iniciada a partir de la agudización de la crisis económica y del Gobierno actual, en la cual todo lo conseguido hasta el momento sufre una cierta amenaza de retroceso y aparecen condiciones que hacen temer que, efectivamente, la educación de las mujeres se deteriorará en España en los años próximos aún más que la de los varones.

2. 1970-1978: la consolidación de la escuela mixta

La Ley General de Educación de 1970 no hace una mención expresa de la escolarización de las mujeres, sin embargo, introduce el principio de igualdad y no discriminación respecto de la educación, además, define el ciclo de la educación general básica, de ocho años, como obligatorio para toda la población de los 6 a los 14 años. Este ciclo debe ser impartido en centros educativos integrados en que puedan realizarse los ocho cursos y en los que no puede haber discriminación. Tomando esta idea como base, es posible proceder a la integración de niñas y niños en los mismos centros en la etapa de primaria y a la homogeneización de los currículos para ambos sexos, posibilidades inexistentes anteriormente, dado que los centros escolares mixtos estaban prohibidos.

Comienza así un proceso de unificación de centros que se prolonga a lo largo de toda la década de 1970 y que abarca fundamentalmente a la escuela pública, pero a la que se suma también una parte de la escuela privada e incluso algunos centros pertenecientes a órdenes religiosas, aunque no todos —todavía hoy hay en España escuelas religiosas exclusivamente masculinas y, sobre todo, exclusivamente femeninas—. Ello supone un avance importante, tanto por la unificación real de las enseñanzas que reciben chicos y chicas, y por lo tanto la homogeneización de sus conocimientos a la hora de realizar estudios secundarios y superiores, como por la legitimación simbólica que implica el que no pueda haber discriminaciones y que las elecciones de estudios puedan ser las mismas, en un país en el que, durante treinta años, niños y niñas habían estado rigurosamente separados, por ley, en centros educativos distintos, y en el que, además, se había teorizado profusamente la necesidad de tal separación. Pero en una España que comenzaba a desarrollarse y a ofrecer empleos como secretarías y administrativas a las mujeres jóvenes en las ciudades, las familias apostaron decididamente por hacer que sus hijas tuvieran las mismas oportunidades que sus hijos, dejando de lado todo el discurso tradicional y moralizador que había servido de base a la escolarización separada. Muy pronto, se inició también la mixidad en la enseñanza media de titularidad pública, especialmente para los estudios de bachillerato. Así, ya en 1976, el porcentaje de alumnas matriculadas en bachillerato supera por primera vez en España al porcentaje de alumnos. Desde entonces se ha mantenido esta característica, aun cuando el volumen global de hombres y mujeres en la enseñanza media sigue siendo desfavorable para estas, dado que continúan estando en minoría en la formación profesional, nivel educativo en el que ha sido mucho más difícil lograr una transformación curricular y abrir el acceso femenino. Paralelamente al incremento en el bachillerato, se produce también un aumento en el número de mujeres que acceden a los estudios superiores, a la vez que comienzan a diversificarse sus opciones profesionales.

3. 1979-1985: el análisis del sexismo en la educación y la aparición de un movimiento coeducativo

El inicio de la etapa democrática coincide con grandes movilizaciones y debates, tanto en el ámbito académico como en el feminismo. La educación de las mujeres no fue, sin embargo, un tema prioritario en los debates de los movimientos de renovación pedagógica (MRP). Estaba en marcha el proceso de consolidación de la escuela mixta y, por ello, parecía que se había logrado la reivindicación histórica de «coeducación», consistente en lograr que niños y niñas asistieran a los mismos centros y compartieran los mismos currículos, de modo que se esperaba que la igualdad entre los sexos quedara lograda ya por este camino. Tampoco fue un tema prioritario en la primera etapa de creación del movimiento feminista moderno en España, iniciada en los primeros años setenta y que adquiere un gran auge a partir de 1976. Los debates se centraron entonces, fundamentalmente, en otras cuestiones que parecían

más urgentes y más graves que la situación educativa: la violencia sobre las mujeres, los cambios legales necesarios, la lucha por obtener la posibilidad de divorciarse y de abortar, el derecho a los anticonceptivos, etc.

Sin embargo, a partir de 1979 y 1980, comienza la reflexión sobre la situación educativa de las mujeres y el análisis de lo que ocurre en las escuelas. Es el momento en que las ideas feministas han logrado ya un cierto calado entre muchas profesionales, y especialmente entre maestras y profesoras, y estas, al plantearse algún tipo de actuaciones, comienzan a pensar que su campo de acción puede ser su lugar de trabajo. El movimiento coeducativo surge en gran parte como continuación del movimiento de renovación pedagógica que se ha opuesto a la escuela franquista, y en un contexto de profesorado progresista que, por supuesto, no abarca más que a una parte relativamente reducida de las docentes y los docentes, pero que es también el sector más activo. Así, en distintos puntos de España, y de forma inicialmente poco coordinada, surgen, a lo largo de los años ochenta y sobre todo en la escuela primaria, grupos de profesoras que analizan los libros de texto; hacen la crítica del sexismo que aparece en ellos; hablan de la falta de figuras femeninas; adquieren conciencia de la ocultación que las mujeres sufren en el lenguaje, en la historia, en la ciencia; experimentan en sus clases; ensayan formas nuevas; inventan pequeños materiales alternativos; se reúnen en seminarios, y reflexionan sobre la posibilidad de realizar un cambio educativo.

Paralelamente, también algunas profesoras, en las universidades, comienzan a trabajar sobre temas femeninos, tratando de rescatar la figura de aquellas que quedaron olvidadas o la acción de las mujeres a través de la historia, o modificando los paradigmas utilizados en las distintas disciplinas académicas para poder dar cuenta de la situación y de la vida de las mujeres. Y también, en algunas universidades, comienza la recopilación de datos y el análisis sociológico de lo que ocurre en el ámbito educativo en relación con las mujeres, para tratar de dar una respuesta a la pregunta de si la educación era ya realmente igualitaria respecto a los individuos de ambos sexos.

Es así como se inicia la crítica a la escuela mixta y se crea la conciencia de su insuficiencia como instrumento de escolarización de las niñas. Aparecen algunas ideas clave, en parte inducidas por la producción de autoras extranjeras, fundamentalmente inglesas: el carácter androcéntrico de la educación, el escaso papel de las niñas en el sistema educativo, su utilización como apoyo a las maestras en la educación de los varones, la interiorización de un lugar secundario en la sociedad por parte de las chicas, a pesar de su brillantez y su éxito académico, etc. Y surge la voluntad de cambiar el sistema educativo y de crear lo que en España se ha llamado «escuela coeducativa», que no equivale ya a una escuela mixta, sino precisamente a la superación del modelo de escuela mixta¹.

1. Creo que es necesario aclarar aquí la utilización del término *escuela coeducativa* en este contexto. Este término a veces ha parecido inadecuado, dado que, en el mundo anglosajón, ha sido utilizado como sinónimo de lo que en España se ha llamado «escuela mixta». La utilización de la palabra *coeducación* para designar una forma de escuela igualitaria y

¿En qué consiste la idea de una escuela coeducativa? De hecho, no existe una formulación única ni programática aceptada por todas las personas que trabajan en esta línea, pero sí una serie de rasgos y de propuestas razonablemente compartidas. De una manera sucinta, cabría enunciarlas así:

1. El sistema educativo actual facilita el acceso igualitario de niños y niñas a la educación en lo relativo a la diferencia de sexos, mientras quedan aún rasgos discriminatorios generalmente no visibles en relación con otras características, como la clase social, la raza o el lugar de residencia. Pero ello no significa que se trate de una escuela realmente igualitaria, puesto que toda la cultura que se transmite a través del sistema educativo ha sido construida sobre una base androcéntrica. Por consiguiente, las mujeres son casi invisibles en la educación, tanto en su dimensión histórica como en su dimensión de docentes y alumnas. Las mujeres y sus creaciones a lo largo del tiempo no son sujeto de la cultura, y ello queda patente en los contenidos del sistema educativo, en su ordenación, en los textos y en el lenguaje utilizados e incluso en las relaciones establecidas entre hombres y mujeres en el marco de la docencia². La escuela mixta ha consistido en una inclusión de las mujeres en el ámbito educativo construido anteriormente

no exista se debe a dos motivos: en primer lugar, a la necesidad de hallar un término positivo, y no únicamente basado en una negación, para identificar un modelo distinto de la escuela mixta, y que sirviera para unificar los intentos que se estaban produciendo en esta etapa, en un contexto, como el del feminismo español, con bastante tendencia a las divisiones por razones terminológicas. En este sentido, siempre me ha parecido negativo que, en el ámbito anglosajón, haya sido tan lenta la aparición de un término para designar a un nuevo modelo de educación, y que este se definiera más por negación de lo anterior que por afirmación de nuevos contenidos. Ahora bien, puestos a hallar un término, el de *coeducación* era el más adecuado. Había sido utilizado en España en el periodo republicano para designar a la educación conjunta de niños y niñas, que, en aquel momento, tenía como objetivo inmediato la consecución de la escuela mixta —que es, indudablemente, el primer paso para la coeducación—. Muchos hombres y muchas mujeres lucharon por esta idea, algunos incluso hasta perder la vida, pues, durante la guerra, se llegó a fusilar a maestros y a maestras por haber sido partidarios de la coeducación. Si hubieran podido experimentarla en forma de escuela mixta, probablemente hubieran llegado a la crítica a la que nosotras llegamos, es decir, creo que la coeducación que hoy propugnamos es heredera de la que se propugnó entonces, aunque, por supuesto, deba superarla y modificarla. Por otra parte, cualquier otro nombre puesto en circulación a finales de los años setenta, que es cuando empezamos a hablar de coeducación, hubiera sido totalmente artificial. Lo que ocurrió fue que el término *coeducación* prendió en las maestras y en las profesoras que estaban analizando el sistema educativo y se consolidó en España en su utilización actual, de modo que tratar de cambiarlo para no inducir a confusión con su significado anglosajón hubiera generado malentendidos entre nosotras.

2. A lo largo de los años ochenta, fueron apareciendo los primeros libros escritos en España sobre la situación de las mujeres y sobre lo que ocurría en la educación, de modo que fue posible elaborar un primer diagnóstico. Estos trabajos pretendían, sobre todo, analizar las formas de opresión patriarcal, más que introducir elementos de cambio. Cito algunos de ellos en la bibliografía, porque constituyeron una referencia en su momento. En esta etapa, también se publicaron materiales elaborados por maestras con un carácter alternativo, que tuvieron bastante difusión en las escuelas.

para los varones, pero no en una fusión y generalización de modelos culturales anteriormente separados.

2. La invisibilidad de las mujeres en el ámbito educativo tiene consecuencias absolutamente negativas para estas. Si bien la construcción de una escuela mixta ha permitido un notable avance de las mujeres en la obtención de títulos académicos y se observa incluso un mayor éxito académico medio entre las chicas que entre los chicos, la obtención de dichos títulos no tiene los mismos efectos para unas y otros, puesto que ellas, al no gozar de protagonismo en el sistema educativo, interiorizan la inferioridad social, a pesar de su éxito escolar, y, por lo tanto, no rentabilizan posteriormente, en el mercado laboral y en el conjunto del mundo público, sus capacidades y sus credenciales del mismo modo que lo hacen los hombres.
3. Para construir una educación no sexista que sea verdaderamente igualitaria en relación con hombres y mujeres no basta con la inclusión de ellas en un sistema educativo construido por y para los hombres, que tiene en cuenta básicamente las necesidades culturales y psíquicas funcionales para la producción y no para la reproducción. Por ello, es indispensable que tenga lugar un cambio en el sistema educativo, de modo que se elimine de él la referencia y la vivencia de la división sexual del trabajo, que la base cultural sea modificada para hacer visibles a las mujeres en su experiencia histórica y actual y para que sean tenidas en cuenta, como necesidades sociales, las derivadas de la producción y de la reproducción, de modo que todos los individuos, mujeres y hombres, alcancen las cualificaciones y las capacidades necesarias para poder actuar en ambos órdenes de la vida social. Ello supone universalizar los valores y los hábitos que anteriormente eran atribuidos a cada uno de los grupos sexuales, de modo que las niñas tengan acceso a las capacidades y a las tareas anteriormente consideradas masculinas y los niños tengan acceso a las capacidades y a las tareas anteriormente consideradas femeninas, y ello en igualdad de condiciones, y no como la invasión de un terreno ajeno. Como puede verse, se trata de un programa muy ambicioso, cuya consecución sólo puede lograrse a largo plazo, dado que no sólo incluye el cambio de hábitos, sino también la revisión de toda la cultura. Obviamente, la construcción de un sistema coeducativo no puede realizarse sin una serie de cambios en toda la sociedad, es decir, en definitiva, sin la desaparición de la división sexual del trabajo a todos los niveles y la integración de los perfiles de ambos géneros en una cultura no sexista. El sistema educativo sólo puede llevar a cabo parte de esta tarea, pero es notoria su importancia en la socialización e incluso el destacado papel que ha tenido la educación en el cambio global de la posición femenina, por consiguiente, hay que trabajar en él, aunque ello no excluye el que, paralelamente, haya que trabajar también en otros ámbitos de la vida social.

4. 1986-2004: la construcción de una política institucional y el periodo posterior de estancamiento

Hay que subrayar, en todo lo que precede, la importancia de maestras y profesoras en la construcción de un proyecto coeducativo, que se crea desde la base y con la doble premisa apuntada: el cambio económico, que genera una mayor demanda académica también para las mujeres, y el cambio político, de construcción de una sociedad democrática, que establece unas condiciones en las que, de modo general, toda discriminación es considerada ilegítima y, al mismo tiempo, el profesorado se siente motivado para intervenir activamente en la construcción de un sistema escolar distinto del anterior. Creo que estos son los elementos fundamentales que han provocado los cambios en la educación de las mujeres en España, y que sin ellos toda intervención «desde arriba» hubiera tenido un alcance muy limitado.

Sin embargo, los cambios económicos y políticos son sólo los marcos generales que permiten que puedan llevarse a cabo determinadas acciones. El que estas ocurran depende, en muchos casos, de personas concretas situadas en puestos diversos y de la posibilidad de llegar a acuerdos entre ellas. En un cierto momento, se consiguió, en España, crear otra pieza esencial para el avance de la coeducación: una política institucional que ha sido decisiva para acelerar los cambios y los avances.

La política institucional se construyó a partir de los diversos mecanismos creados por las administraciones central y autonómica, a fin de impulsar y desarrollar las políticas de igualdad, así como la colaboración en el conjunto de organismos de las administraciones y también con la sociedad civil. En el conjunto del Estado, la creación del Instituto de la Mujer y la colaboración que estableció en esta etapa con el Ministerio de Educación y con los organismos de igualdad de las comunidades autónomas, así como con las universidades, las escuelas de magisterio, etc., permitió impulsar unas políticas que iban en el sentido de criticar las insuficiencias de la educación mixta, tal como era practicada en aquel momento, y de impulsar la necesidad de instaurar una alternativa coeducativa en la que se produjera un cambio cultural en profundidad.

¿Cuáles fueron estas políticas? La financiación de estudios destinados a conocer la situación educativa de las mujeres, la financiación de experiencias destinadas a modificar los hábitos escolares y del profesorado, la celebración de congresos para poner en común los análisis y los avances, la revisión de los textos escolares, la creación de premios destinados a valorar las iniciativas no sexistas respecto de los textos escolares, los cuentos infantiles, la literatura juvenil, etc. Y, de hecho, ya desde mediados de los años ochenta, aparece la necesidad de realizar una acción transversal, de colaboración entre los organismos creados específicamente para promover la igualdad y los organismos de carácter general de la Administración. De modo que, en los territorios en los que funcionaron bien los institutos de la mujer o los organismos similares, se estableció un funcionamiento sobre dos pilares:

- a) Acciones propias de tales institutos, para descubrir, desvelar, conocer, etc. los rastros del sexismo en la educación y para impulsar los cambios.
- b) Asesoramiento a los órganos de la Administración encargados de dirigir la educación, para que las innovaciones y los cambios pudieran ser difundidos al conjunto del sistema educativo y fueran paulatinamente penetrando en todo el tejido escolar.

Instrumentos para todo ello fueron los planes de igualdad puestos en marcha por los institutos de la mujer de los diversos gobiernos centrales y autonómicos, así como la reforma educativa vigente en los años ochenta y gran parte de los noventa, la LOGSE, que convirtió la igualdad en uno de sus ejes transversales y señalaba de forma explícita que se debería respetar «la efectiva igualdad de derechos entre los sexos, el rechazo de todo tipo de discriminación y el respeto de todas las culturas».

Las acciones desarrolladas institucionalmente hasta 1995 fueron muy numerosas: la puesta en marcha del Plan Pepa de alfabetización de mujeres adultas; la intensa acción de reciclaje del profesorado, a través de cursos, seminarios, encuentros, etc.; la elaboración de materiales para el trabajo de alfabetización de adultas, para la difusión de una educación sexual no sexista, para el conocimiento del medio a través de una visión coeducativa y para un uso no sexista de la lengua; el trabajo de investigación y de experimentación de una metodología coeducativa para los centros docentes, que permitiera una sistematización de las experiencias y de los métodos a utilizar por parte del profesorado; las reuniones anuales con el profesorado de las escuelas de Magisterio y de las facultades de Pedagogía, en las que se formaba el profesorado, y la revisión de libros de texto y las reuniones con las editoriales que los producían, para tratar de introducir un punto de vista no sexista.

Todas estas acciones se desarrollaron en estrecho contacto con las maestras y las profesoras que habían iniciado el movimiento coeducativo o que fueron sumándose a él a través del tiempo, de modo que los avances logrados no pueden entenderse más que como fruto de la articulación entre un movimiento que surge de la base y una política institucional que permite abrir y organizar los cauces para la acción y la difusión de los objetivos promovidos por el propio movimiento³,

3. Creo que no es excesivo utilizar el término *movimiento coeducativo*, aunque no existía una organización específica que reuniera a todas las personas que participaban en él. De hecho, lo que sí han existido son pequeños núcleos, organizados como seminarios o constituidos a partir de los CEP, y algunas asociaciones, de implantación desigual según las zonas geográficas. Tampoco hay un ideario definido más allá de unos principios básicos que he tratado de resumir más arriba. Sin embargo, hubo, en esta etapa y también hasta la actualidad, muchos encuentros y un contacto intenso entre grupos de personas con planteamientos bastante cercanos y compartidos, de modo que, a mi entender, puede hablarse de un movimiento que se apoya en los principios políticos y pedagógicos generales de los antiguos MRP y los aplica al tema de la coeducación. A partir de los años noventa, no es excesivo decir que los objetivos coeducativos son los más movilizados que han subsistido entre los enseñantes de los antiguos movimientos de renovación pedagógica, que han quedado bastante

al incluirla en los principios y en las acciones que configuraron la reforma educativa.

Sin embargo, no todo fue fácil en esta colaboración. Aunque no existen análisis pormenorizados de lo que se consiguió y de lo que quedó por el camino, creo que es necesario realizar una breve referencia a los obstáculos y a las dificultades que he podido observar y que explican que, a pesar de hallarnos en un momento tan propicio, la penetración del cambio cultural en una dirección no sexista fuera tan parcial en el sistema educativo.

Las dificultades fueron de varios tipos. Hay una primera, de carácter general, casi obvia, pero que, por ello, puede pasarnos desapercibida. La ideología androcéntrica es tan profunda en nuestra cultura, en nuestro lenguaje, en nuestras costumbres, que luchar contra ella es enfrentarse incluso a lo que somos hoy hombres y mujeres, a lo que hacemos y a lo que tendemos a reproducir. Adquirir conciencia de que incurrimos en discriminaciones y en una forma de sexismo que tiende a clasificar y dar diversas oportunidades a las personas en función de su sexo, así como tratar de corregirlo en nuestra forma de actuar, significa que adquirimos conciencia de algunos de nuestros comportamientos, los más groseramente sexistas, y que, a base de atención y esfuerzo, conseguimos variarlos ligeramente. Pero que, por debajo de lo que llega a nuestra conciencia, quedan capas y capas de hábitos y de actitudes que han sido formados en las tendencias sexistas y que no podemos corregir de una vez por todas. Al contrario, aparecen una y otra vez, y sólo en un largo proceso podemos ir descubriendo, identificando y, en el mejor de los casos, modificando nuestros usos mentales y de relación, nuestros comportamientos. Y ello es así incluso entre las personas —las mujeres o los hombres— más dispuestas e interesadas en realizar este cambio.

Pero no sólo estos límites son de orden personal; son, sobre todo, de orden colectivo, de modo que el avance hacia una escuela coeducativa supone conflictos, enfrentamientos, choques. Supone incluso retrocesos, puesto que aún no se ha llegado al punto crítico en que una nueva forma de pensar está ya suficientemente instalada para reproducirse por el mero funcionamiento institucional y tender a desplazar la forma anterior sin que se aplique a ello un esfuerzo constante. Así, por ejemplo, hemos podido constatar que incluso en escuelas en las que se ha trabajado durante varios cursos en forma experimental, y en las que una parte importante del profesorado ha participado entusiasmada en la experiencia, esta no llega a consolidarse definitivamente, sino que las prácticas educativas tienden a retroceder al punto de partida desde el

desarticulados en los últimos años. Entre las asociaciones de mujeres que han desarrollado actividades relativas a la educación no sexista, cabe citar a los colectivos A Favor de las Niñas, Hypatía, Ada Byron y Asociación de Mujeres en la Enseñanza, en Madrid; Lambroa, en Bilbao; Feminario, en Alicante; Por una Escuela no Sexista, en Oviedo, Palencia y Murcia; Una Escola Altra, en Valencia, así como diversos grupos en Cataluña, Andalucía y Galicia y la Confederación de Asociaciones de Mujeres «Emilia Pardo Bazán», de ámbito estatal. También diversos colectivos mixtos han trabajado por la coeducación, entre ellos, los sindicatos Comisiones Obreras, FETE y el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza.

momento en que cesa la atención específica, las reuniones, los debates. Sin embargo, ello no significa que todo sea inútil y no quede nada de la acción realizada; siempre se avanza algo, pero la tendencia predominante es que, de continuo, las aguas vuelvan a su cauce, o por lo menos que no se mantenga un nivel de innovación superior a la media en la misma zona geográfica. Esta misma dificultad se reproduce no sólo en los centros escolares, sino también en el conjunto del sistema educativo, partiendo de sus máximas instancias. Y ello ni siquiera ocurre por falta de convicción o por mala voluntad, sino porque todo proceso de cambio profundo es sumamente costoso y exige una tensión; si esta desaparece o rebaja su nivel, el sistema educativo retorna a su orden de siempre, todavía inscrito en sus bases mismas.

Un segundo tipo de dificultades procede de los desfases entre el ritmo de las posibilidades políticas y el de los avances técnicos. En España, la construcción de un sistema coeducativo no se ha hecho —y ello ha sido parte de su éxito— de forma centralizada, sino que ha surgido de la voluntad de una parte del profesorado, sobre todo del profesorado femenino. Ahora bien, ello supone una construcción lenta, un proceso de ensayo y error y de difusión de los logros y de los instrumentos metodológicos que depende en gran parte del azar y del esfuerzo de un profesorado disperso. Incluso teniendo la posibilidad, como hemos tenido, de crear instrumentos de difusión, de que hubiera investigaciones y publicaciones financiadas desde las instituciones, de que se programara un reciclaje del profesorado de forma relativamente sistemática, los instrumentos técnicos y metodológicos útiles para producir los cambios se diseñan con lentitud, el control de los resultados es casi inexistente y los errores, tanto de planteamiento como de método, pueden ser numerosos. Hay que tener en cuenta que se trata de un modelo educativo todavía hoy inexistente en el mundo, aun cuando ya contamos con mucha experimentación sobre él. Tratar de formar de manera sistemática al profesorado y de crear agentes para la igualdad que puedan llegar a la base de todo el sistema académico, cuando los mensajes a difundir y los métodos para hacerlo están todavía en una fase relativamente incipiente de construcción, puede tener algunos efectos negativos, y, de hecho, creo que, en España, los ha tenido en algunas ocasiones⁴. Sin

4. Aunque el principio de igualdad es hoy, en España, muy compartido por la población y hay pocas voces que lo ataquen frontalmente, sería ingenuo creer que es totalmente aceptado. De hecho, se producen numerosos ataques contra él, no siempre sutiles, por otra parte. Por ello, los errores en los avances propuestos pueden implicar retrocesos importantes. Así, por ejemplo, en los últimos años, se ha dado una enorme audiencia en los medios de comunicación a la idea de que es útil la separación de niños y niñas en la educación, y ello en nombre de una mayor eficacia educativa y de una rabiosa modernidad, puesto que se ha extendido en algunas zonas de Estados Unidos. Esta idea, que no pretende la separación en escuelas distintas, sino que suele partir de la necesidad de contar con espacios o con momentos de separación de niños y niñas dentro de un mismo centro educativo —necesidad real en determinados aprendizajes aún marcados por una distinta socialización primaria— fue rápidamente distorsionada y utilizada como principio general, que conduciría de nuevo a una escolarización separada, cosa que en España, en que la tradición de una escolaridad femenina devaluada es aún tan cercana, sería hoy totalmente negativa. De aquí el que haya

embargo, difícilmente se puede renunciar a plantear la posibilidad de tal sistematización de la acción en el momento en que políticamente aparece, sobre todo sabiendo cuan frágil suele ser la voluntad política en este terreno y cuan sometida se encuentra a cambios coyunturales.

A partir de 1996 y hasta 2004, cambia la situación. Gana las elecciones el Partido Popular y, aunque formalmente mantiene las políticas de igualdad a través del Instituto de la Mujer y de la reforma educativa, la orientación de fondo ya es otra, de modo que, en su segunda legislatura, de 2000 a 2004, prepara una nueva ley de educación completamente distinta de la LOGSE, ley que no llega a aplicarse, pero que tiene consecuencias importantes en todo el enfoque académico, y también sobre la siguiente ley educativa, la LOE, aprobada por el Gobierno socialista posterior, que ocupa el poder a partir de 2004. La implantación de la coeducación queda frenada en el impulso central procedente de los gobiernos de la nación y, durante años, se mantiene solo por la voluntad de un profesorado convencido de la necesidad de realizar los cambios académicos. No hay retrocesos respecto al acceso de las mujeres a la educación, al contrario, se hace cada día más patente su predominio en los niveles superiores, pero el modelo androcéntrico sigue vigente, con la excepción de algunas autonomías y de pequeños islotes en que se sigue trabajando para modificarlo.

5. La contribución de las universidades

A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países, como por ejemplo en los Estados Unidos, donde el intento de introducción de una educación no sexista ha cuajado sobre todo en los niveles superiores, en España, el esfuerzo se ha concentrado básicamente en la educación primaria, ha penetrado más débilmente en la secundaria y ha tenido un carácter muy distinto en la educación universitaria. El proceso narrado hasta aquí se ha desarrollado fundamentalmente en los centros de primaria y secundaria, pero quiero referirme muy brevemente, para cerrar este recorrido, a lo que ha ocurrido en las universidades.

El proceso seguido en las universidades ha ido por otro camino. El esfuerzo para realizar un cambio se ha centrado menos en las formas educativas y más en los contenidos y en la investigación. Desde finales de los años setenta, fueron surgiendo núcleos de profesoras de distintas especialidades académicas, especialmente de historia, sociología, antropología y filosofía, que plantearon investigaciones en torno a temas relativos a las mujeres, tanto en el sentido de recuperación de la memoria perdida como de crítica de los paradigmas clásicos en cada especialidad y de introducción de nuevas problemáticas. Desde mediados de los años ochenta, estas investigaciones contaron, en muchos casos, con financiación pública, tanto del Instituto de la Mujer como de organismos autonómicos paralelos. Ello ha permitido la creación de seminarios de estudios de la mujer —con éste u otro nombre— en la mayoría de las universidades,

que proceder con precaución en la aceptación de las innovaciones, y que haya que analizar de continuo los objetivos que persiguen, así como sus consecuencias inesperadas.

así como la consolidación de una serie de campos de investigación y la acumulación de trabajos que permiten que hoy dispongamos de una panorámica muy amplia en relación con la situación femenina⁵. El establecimiento de un convenio entre el Instituto de la Mujer y la comisión interministerial que gestiona el Plan de Investigación más Desarrollo (I+D) en 1995 permitió establecer el Programa Sectorial de Estudios de la Mujer y del Género en el II Plan Nacional de Investigación y Desarrollo, que se ha mantenido hasta 2009. Este programa tuvo como objetivo la consolidación de la investigación sobre temas que interesan especialmente a las mujeres, desde los aspectos relativos al mercado de trabajo hasta los relativos a nuevas tecnologías en la reproducción o a temas de salud específicamente femeninos. Todavía queda mucho por hacer al respecto: construcción de equipos de investigación estables, interuniversitarios, continuidad en las líneas y en los equipos de investigación, etc., pero, indudablemente, la institucionalización de este programa fue una ocasión propicia para que la investigación en este campo realizara un salto cualitativo.

6. El periodo de 2004 en adelante: la inclusión de medidas para una educación no sexista en la legislación

El periodo que se inicia en el año 2004, con el regreso del PSOE al Gobierno de la nación, presenta características un tanto distintas. Surge un nuevo impulso destinado a los cambios educativos que tiendan a promover la igualdad, pero no tanto a través de la legislación propiamente educativa, sino por la inclusión de una serie de medidas en diversos textos legislativos, fundamentalmente la Ley contra la violencia de género (2004), la LOE y la Ley orgánica para la igualdad efectiva de hombres y mujeres (2007), la más reciente y completa respecto a las medidas a tomar en relación con la igualdad en la educación.

Esta ley dedica tres artículos a detallar las medidas que deben ser tomadas en la educación no universitaria y en la universitaria. Fundamentalmente, recoge las reivindicaciones que se han ido formulando en los últimos veinte años, aproximadamente, sobre aquello que habría que hacer para fomentar la coeducación, añadiendo además la vertiente investigadora en la enseñanza superior como forma de alimentar el conocimiento y la metodología sobre lo que sucede. Es de especial importancia que la ley señale que debe integrarse el principio de igualdad en la formación inicial y permanente del profesorado, ámbito absolutamente necesario para incorporar de modo sistemático la atención a la cuestión de los géneros en todo el sistema educativo, y que, sin embargo, hasta ahora ha sido tratado en forma estrictamente voluntaria.

5. Para un balance de las investigaciones realizadas por los seminarios de estudios de la mujer en este periodo, puede consultarse el *Libro blanco de la investigación sobre estudios de las mujeres y de los géneros*, Madrid, Instituto de la Mujer, 1995. Este libro blanco reúne la información de lo hecho hasta 1992, y en él puede apreciarse la diversa importancia de las contribuciones por especialidades y universidades. En los últimos años, se ha incrementado ampliamente la producción investigadora sobre estos temas.

En cuanto a la LOE (Ley Orgánica de la Educación), que reordena todo el ámbito educativo, contiene referencias diversas a la no discriminación por razón de sexo, a la necesidad de incorporar el conocimiento de las diferencias entre hombres y mujeres, de investigar sobre temas relativos a la igualdad, etc. La novedad principal que introdujo en este aspecto es la inclusión del tema de igualdad entre mujeres y hombres a través de la educación para la ciudadanía, ámbito en el que se incluyen toda una serie de conocimientos relativos a derechos y deberes, entre los cuales figura el de la igualdad en el sentido mencionado. La educación para la ciudadanía quedó inicialmente incluida en diversos cursos de la ESO y el bachillerato, pero las presiones políticas posteriores fueron laminando su calado y su capacidad de cambio. De todos modos, la LOE planteó también el carácter transversal del tratamiento de mujeres y hombres, en el sentido de tener en cuenta la diferencia entre los dos sexos y las aportaciones culturales realizadas por las mujeres.

La Ley contra la violencia de género, la primera de las tres en ser promulgada, presentó ya una serie de medidas a desarrollar en el ámbito educativo que después fueron recogidas y ampliadas en las dos leyes posteriores, especialmente en la de igualdad. Pero fue importante por el hecho de que, por primera vez, abordó directamente el tema de la igualdad educativa a través de medidas concretas destinadas a todos los niveles educativos e incorporó también medidas para el nivel universitario.

Todo ello queda, sin embargo, en entredicho a partir del año 2011, con las nuevas medidas tomadas por el Ministerio de Educación del Gobierno del PP y el proyecto de la LOMCE, cuyo futuro, de todos modos, es, en el año 2013, un tanto incierto. Y queda en entredicho sobre todo por otra razón: la crisis económica y el avance del neoliberalismo están dificultando el acceso a las universidades a muchas personas procedentes de grupos sociales que, durante los últimos treinta años, han podido ir incorporándose a la educación superior. Es de temer que, si actúan de nuevo las barreras económicas como elemento de selectividad, el porcentaje de mujeres tituladas superiores tienda a descender en las próximas generaciones, y que el terreno ganado para la igualdad y la igualdad de oportunidades entre los dos sexos pueda perderse, dado que toda crisis suele golpear con mayor fuerza a los grupos más débiles, y las mujeres seguimos siéndolo socialmente.

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (1985). *Primeras jornadas: Mujer y Educación*. Madrid: Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer. Documentos, 3.
- (1987). *La investigación en España sobre Mujer y Educación*. Madrid: Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer.
- (1990-2001). *Cuadernos para la coeducación*. Barcelona: ICE de la UAB.
- (1992-1995). *De otra manera*. Madrid: MEC. Instituto de la Mujer. Cuadernos de Educación de Adultas, 5.
- (1995). «El sexismo en el lenguaje». *Mujeres*, 18.

- BONAL, X. y TOMÉ, A. (1996). «Metodologías y recursos de intervención en coeducación hoy». *Cuadernos de Pedagogía*, 245, marzo.
- CAPEL, R. (1982). *Trabajo y educación de la mujer en España 1900-1930*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- CIDE (1988). *La presencia de las mujeres en el sistema educativo*. Madrid: Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer.
- COLECTIVO HARIMAGUADA (1991). *Carpetas didácticas de educación afectivo-sexual*. Santa Cruz de Tenerife: Gobierno de Canarias. Consejería de Educación, Cultura y Deportes.
- INSTITUTO DE LA MUJER (1988). *I Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*. Madrid. (Pueden consultarse también los planes elaborados por los organismos de igualdad de las diversas comunidades autónomas.)
- (1993). *II Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres*. Madrid. (Pueden consultarse también los planes elaborados por los organismos de igualdad de las diversas comunidades autónomas.)
- Libro blanco de la investigación sobre estudios de las mujeres y de los géneros*. Madrid: Instituto de la Mujer, 1995.
- MORENO, M. (1986). *Como se enseña a ser niña: El sexismo en la escuela*. Barcelona: Icaria.
- MORENO, M. y SASTRE, G. (1994). *Conocimiento del medio: La transversalidad desde la coeducación*. Madrid: Ministerio de Educación y Ciencia. Instituto de la Mujer.
- SUBIRATS, M. y BRULLET, C. (1988). *Rosa y azul: La transmisión de los géneros en la escuela mixta*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- SUBIRATS, M. y TOMÉ, A. (2007). *Balones fuera: La reconstrucción de los espacios desde la coeducación*. Barcelona: Octaedro.

Avances y retos en la promoción de la innovación en los centros educativos

Juan M. Escudero Muñoz
 Universidad de Murcia. España.
 jumaes@um.es



Recibido: 30/7/2014
 Aceptado: 30/7/2014

Resumen

En las tres últimas décadas, el sistema educativo español ha experimentado múltiples cambios e innovaciones y ha logrado avances, aunque todavía quedan retos por conseguir en la provisión justa y democrática del derecho a la educación. En primer lugar, el texto ofrece una revisión de tres categorías de innovaciones educativas en los centros escolares —oficiales, extraoficiales y ausentes— y señala algunos datos empíricos recientes sobre su desarrollo. En segundo lugar, propone un marco teórico determinado para analizarlas, en el que se cruzan las perspectivas técnica, reflexiva y crítica con tres niveles: individual, institucional y social. En la tercera parte, tomando en consideración los análisis precedentes, se señalan determinados logros y retos pendientes en relación con la ordenación del sistema, la redistribución autonómica de las competencias en educación, el currículo, la enseñanza y el profesorado y la autonomía de los centros. Además de avances y retos del pasado, se advierte de algunas serias incertidumbres ligadas a la crisis actual y a la nueva reforma en proceso de ser implementada.

Palabras clave: innovación educativa; mejora; cambio; sistema educativo.

Resum. *Avenços i reptes en la promoció de la innovació als centres educatius*

Al llarg de les tres últimes dècades, el sistema educatiu espanyol ha experimentat múltiples canvis i innovacions i ha assolit avenços, tot i que encara queden reptes per aconseguir respecte a l'assoliment just i democràtic del dret a l'educació. En primer lloc, el text ofereix una revisió de tres categories d'innovacions educatives als centres escolars —oficials, extraoficials i absents— i assenyala algunes dades empíriques recents sobre el seu desenvolupament. En segon lloc, proposa un marc teòric determinat per analitzar-les, en el qual es creuen les perspectives tècnica, reflexiva i crítica amb tres nivells: l'individual, l'institucional i el social. A la tercera part, prenent en consideració les anàlisis precedents, s'hi assenyalen determinats assoliments i reptes pendents en relació amb l'ordenació del sistema, la redistribució autonòmica de les competències en educació, el currículum, l'ensenyament i el professorat i l'autonomia dels centres. A més d'avenços i reptes del passat, s'hi adverteix d'algunes serioses incerteses lligades a la crisi actual i a la nova reforma en procés de ser implementada.

Paraules clau: innovació educativa; millora; canvi; sistema educatiu.

Abstract. *Progress and challenges in promoting innovation in schools*

In the last three decades, the Spanish educational system has seen numerous changes and innovations and made import advances, although many challenges have yet to be addressed to ensure the democratic right of all citizens to education. This article first provides a review of three categories of educational innovation in the school setting: official, extra-official and missing, and presents recent empirical data on their development. Secondly, a theoretical framework for analyzing educational innovation is proposed, in which technical, reflexive and critical perspectives intersect with three levels: individual, institutional and social. Taking into account the previous review and conceptual explanation, advances in educational innovation and challenges are discussed in relation to structural changes, the regional redistribution of the jurisdiction over education, curricula, teaching and organizational and pedagogical autonomy, as well as some serious uncertainties arising from the current crisis and the new educational reform in progress.

Keywords: educational innovation; improvement; change; school system.

Sumario

- | | |
|--|---|
| <p>1. La innovación educativa en las últimas décadas: ¿Qué cambios, de quiénes fueron y cuáles habrían sido algunos de sus efectos?</p> <p>2. Un marco teórico de referencia para analizar y valorar la innovación</p> | <p>3. Avances y retos pendientes en materia de innovación: algunas conclusiones</p> <p>Referencias bibliográficas</p> |
|--|---|

En las últimas tres décadas, la innovación educativa —renovación pedagógica, elaboración y desarrollo de programas, proyectos y experiencias organizativas y pedagógicas por parte de los centros escolares— ha sido múltiple y se ha extendido, seguramente con matices diferenciales, por nuestro sistema pedagógico desde la educación infantil hasta la enseñanza universitaria. La tarea de dar cuenta de ello y responder sobre cuáles pudieran haber sido los avances alcanzados o los retos pendientes es algo que excede a esta contribución, incluso acotando el tema a la etapa obligatoria, que será el foco preferente de atención.

En ese período de tiempo proliferó, quizás hasta la desmesura, una fiebre y un afán reformista por parte de las políticas nacionales y autonómicas que provocaron una enorme variedad de innovaciones educativas muy loables algunas y, posiblemente, hasta triviales otras. Con anterioridad a la transición democrática, el clima de cambio, de ruptura y de alternativas sociopolíticas, que se expandía por todos los ámbitos de la vida nacional, fue concretándose también en la educación. Diferentes colectivos y docentes fueron conformando los llamados «movimientos de renovación pedagógica (MRP)» o, con algún carácter singular, habían tomado en sus manos ideas y prácticas alternativas a la educación tradicional antes y a lo largo del devenir de las reformas oficiales, en mayor o menor sintonía y, en ocasiones, al margen de ellas. Es de suponer

que los balances acerca de nuestra trayectoria innovadora hayan de ser favorables según determinados criterios y aspectos, mientras que quizás no lo sean tanto considerando otros. No cabe duda de que, en efecto, ocurrieron múltiples cambios no solo en leyes y en decisiones estructurales, sino también en centros y aulas, así como en los sujetos que las habitaron. Lo contrario habría sido casi imposible e injustificable. La práctica totalidad de las esferas sociales, culturales, políticas, económicas, así como las condiciones y las formas de vida de las personas, particularmente las nuevas generaciones, fueron escenarios y protagonistas de cambios extensos y profundos a los que la educación no fue ajena.

No es una tarea sencilla, sin embargo, levantar acta de los avances alcanzados y los retos por lograr todavía, así como, más en concreto, las contribuciones u omisiones de las innovaciones. De ahí que aquí solo se pretenda ofrecer una lectura muy panorámica, manifiestamente parcial (educación obligatoria) y, por supuesto, susceptible de todo género de discrepancias. De hecho, las lentes dispuestas, el modo de aplicarlas y las fuentes documentales son, como podrá apreciarse, manifiestamente mejorables.

Nos vamos a referir a tres categorías de innovaciones que son un tanto lasas, imprecisas conceptualmente y no estancas, pero que, de algún modo, pueden facilitar el empeño. La primera de ellas nos servirá para referirnos a determinadas «innovaciones oficiales» que, más o menos en consonancia con las reformas, fueron llevadas a cabo por los centros y el profesorado. En el contexto de las reformas educativas acontecidas, que fueron varias y sucesivas, fragmentarias y muy vulnerables a las turbulencias políticas de los gobiernos nacionales y de las comunidades autónomas, estuvieron marcadas por las exigencias, los apoyos y los estímulos, la orientación y hasta el control de las administraciones. Como se indicó más arriba, también hubo otros cambios y proyectos renovadores cuyos actores, focos, dinámicas y orientaciones teóricas y prácticas no podrían ser incluidos en la categoría anterior. Con serios riesgos de conformar una diferente a modo de cajón de sastre, se ha pensado que puede tener algún sentido referirse a «renovaciones extraoficiales». Sus promotores se cuidaron de establecer diferencias hasta en las palabras, sustituyendo el término *innovación* (supuestamente más técnico) por el de *renovación*, pretendidamente o realmente alternativo en sus filosofías y prácticas. Y, como seguramente no todo fue tan innovador ni renovador, sino que, incluso en tiempos prolíficos de cambios educativos, la inercia del pasado y la continuidad de las regularidades preexistentes suelen ser una constante en todos los sistemas escolares (Cuban, 1992; Escudero, 2002), se ha creado una tercera categoría, la de «innovaciones ausentes», más elástica y difusa aún que las dos anteriores. Cabría incluir en ella los no cambios, las omisiones, así como otras tantas indiferencias o resistencias, tan difíciles de apreciar como de valorar en todos sus extremos y en su contextura.

Las dos primeras categorías nos servirán para desarrollar el primer apartado del texto, que será el más extenso, en cuya parte final se hará mención a algunos resultados empíricos, tomados de una publicación reciente sobre la

innovación educativa en España (MEC, 2011). En el segundo, conscientes de que la naturaleza, los significados y las condiciones de la innovación son diferentes según las perspectivas teóricas con que se miren, se expone un marco conceptual que nos permitirá caracterizar someramente diferentes discursos, relatos, políticas y prácticas innovadoras. Será tomado en consideración para formular, en el tercer y último apartado, algunas conclusiones respecto a avances y retos pendientes.

1. La innovación educativa en las últimas décadas: ¿Qué cambios, de quiénes fueron y cuáles habrían sido algunos de sus efectos?

El panorama de las innovaciones educativas acontecidas, mirado desde la perspectiva temporal ahora disponible, puede merecer análisis y juicios bien diferentes, situados en dos polos extremos. Uno de ellos estaría constituido por valoraciones benevolentes de quienes sostendrían que, a pesar de muchos pesares, merced a las innovaciones llevadas a cabo, nuestro sistema educativo es ahora mucho mejor, más justo y democrático, comparado con el heredado de la dictadura. El otro, por las de quienes afirmarían que, en realidad, lo esencial de los grandes propósitos y aspiraciones por una educación más justa y equitativa, de calidad democrática, no pasó de buenos propósitos e intenciones (cuando existieron), pues los cambios y las innovaciones ocurridas no han contribuido a realizar avances significativos. A base de cambios a modo de retoques y de vaivenes erráticos, no se logró la transformación ancha y profunda que el sistema educativo estaba esperando de la democracia y, tras ya varias décadas de ella, todavía sigue a la espera. Han sido, ciertamente, muchos los cambios acaecidos —intencionales y planificados unos, imprevistos, sobrevenidos y hasta descontrolados otros tantos—, pero, desde esta valoración de conjunto, cabe señalar que se han tocado más las estructuras, acaso las apariencias de innovación, o quizás se han logrado algunos oasis aislados de calidad y de mejora, pero, hasta la fecha, no se han realizado las transformaciones profundas que habrían sido necesarias para garantizar mejor el derecho esencial de todas las personas a la educación.

Entre esas dos posiciones extremas, caben seguramente juicios intermedios y menos tajantes. Los cambios y las innovaciones en educación corresponden a tiempos largos, tienen muchas caras con pros y contras simultáneos y sucesivos, son difíciles de valorar con juicios de todo o nada, con balances totalmente positivos o negativos. Sucede, de otro lado, que, al adoptar alguna perspectiva histórica que procure conectar el pasado, el presente y el futuro, no importaría solo mirar hacia atrás, sino también hacia lo que se está haciendo ahora mismo. Es difícil sustraerse, así, al hecho de que, en la actualidad, según aprecian muchas personas, hay nubarrones espesos que se ciernen sobre el estado actual y previsible de nuestra educación. Los efectos colaterales de la crisis sobre la educación, a los que se ha sumado una nueva reforma (otra más), la LOMCE, son valorados como una amenaza, más preocupante que otras precedentes si cabe, que podría llegar a arruinar a la escuela y a la educación

públicas, además de hacernos retroceder muchos años, con lo cual nos veríamos obligados a recorrer caminos ya transitados. Ello podría deteriorar, a su vez, el clima y el espíritu, las condiciones y los compromisos que se precisan para acometer los cambios educativos (innovaciones o renovaciones) que, en estos tiempos tan singulares, desafían a todos los sistemas pedagógicos y, desde luego, también al nuestro. Dicho eso, nuestro foco de atención se ocupará más del tiempo pasado que del porvenir.

a) Innovaciones ligadas al diseño y al despliegue de las reformas escolares tras la democracia

Nadie relativamente bien informado podría sostener que la innovación ha estado ausente de nuestro sistema educativo en las últimas décadas y, por poner una fecha de referencia, particularmente en los años previos y posteriores a la primera reforma de la democracia, la LOGSE (1990). Más difícil y compleja, sin embargo, es la posibilidad de hacer balances de la ingente cantidad de «innovaciones oficiales» llevadas a cabo (su gestación, planificación, desarrollo y sus resultados en diversidad de ámbitos, temas, agentes, etc.). Más todavía, del valor y las contribuciones de las mismas, que, a su vez, tendrían que ser matizadas según los diferentes niveles macro, meso y micro del sistema educativo (acotado incluso a su etapa obligatoria) y su comprensible variabilidad de acuerdo con determinados criterios geográficos o de otro tipo (comunidades autónomas, centros de primaria y secundaria, públicos, concertados o privados, urbanos y rurales, etc.).

En nuestro contexto, se da la dificultad añadida de una débil y fragmentaria cultura de evaluación que nos priva de informaciones bien documentadas y análisis de alcance. No deja de ser llamativo, por poner un ejemplo, el hecho de que, mientras una fuente ministerial tan reconocida como la *Revista de Educación*, que dedicó un número extraordinario a reformas e innovaciones en la España entre 1907 y 1939 (*Revista de Educación*, 2007), desde los años noventa hasta la fecha no hiciera algo similar sobre las reformas y las innovaciones acaecidas en la democracia, a pesar de que fueron varias las primeras e innumerables las segundas. Hemos tenido que esperar hasta fechas bien recientes (MEC, 2011) para contar con un tratamiento de la innovación educativa en España (1970-2008).

Ello no significa, desde luego, que la reforma propuesta por la LOGSE (1990), en particular, y las demás que la sucedieron, en general, hayan dejado de ser objeto de análisis y valoraciones. Ni tampoco que no haya otras fuentes diversas (estudios o investigaciones, revistas, monografías, artículos, libros, etc.) que hayan tratado, por activa y por pasiva, los previos, los primeros desarrollos y el devenir de los cambios con sus impactos innovadores. Sobre las reformas escolares de la etapa democrática, en especial la primera y más representativa que se acaba de citar, pero también sobre la LOPEC (1995), la posterior y reactiva LOCE (2002) o la más reciente y actual, la LOE (2006), reactiva a la anterior y recuperadora del espíritu de la primera, se han vertido

ríos de tinta. Del estado del sistema educativo, se han ido ocupando los informes periódicos del Consejo Escolar del Estado, las cifras y los datos recopilados y publicados por el MEC (no siempre, pues, hubo apagones informativos) y, además, muy diversas publicaciones y análisis (Bolívar y Rodríguez, 2002; Colectivo Lorenzo Luzuriaga, 2012; Escudero, 2002, 2004; Gimeno y Carbonell, 2004; Grañeras et al., 1999; Rozada, 2002; Viñao, 2004; Tiana, 2011, por citar solo algunas referencias de una lista que sería considerable).

Tomando como fecha de referencia los años noventa, la citada revista ministerial ha ido tratando todo tipo de temas que, de una u otra forma, están relacionados con la innovación (reformas educativas, el centro como lugar de cambio, la autonomía de los centros, educación intercultural e inclusiva, profesorado, pacto escolar, fracaso o abandono escolar, etc.). A pesar de ello, sin embargo, ha estado prácticamente ausente un tratamiento mínimamente sistemático, explícito y global de la «ola innovadora» que ciertamente bañó centros y aulas (;por encima o algo más?) y, menos aún, ocupado en describir en qué consistió y cómo se llevó a cabo, cuáles fueron sus efectos más visibles o casi invisibles, las lecciones aprendidas o aún por aprender.

Es difícil aventurar alguna explicación satisfactoria de ello. Podría aducirse, por ejemplo, que tal vacío fue debido a que nos dejamos impresionar por una valoración generalizada, según la cual, entre las reformas oficiales y las innovaciones educativas, hay tales discontinuidades y mal entendimiento, que no vale la pena dedicar mayores esfuerzos a la tarea de dar cuenta y documentar las que pudieran haber ocurrido bajo los auspicios de aquellas. El caso es, sin embargo, que otras fuentes de expresión y diseminación de proyectos y prácticas innovadoras (por ejemplo: revistas pedagógicas bien acreditadas y de amplia difusión entre el profesorado), sí que dieron cuenta de la ingente cantidad de innovaciones ocurridas en los centros y en las aulas, la mayor parte de las mismas relatadas por docentes particulares, colectivos, ciclos, departamentos o centros directamente involucrados. Ello podría estar revelando que, incluso en ese plano, fueron otros los medios de publicación y los protagonistas innovadores, y no tanto las administraciones y sus aledaños, aunque entre estos últimos no faltaron las críticas ni tampoco las aportaciones más constructivas.

Además de la existencia de fuentes y dispositivos, suficientes o no, de diseminación de innovaciones (estaría por documentar quiénes y con qué provecho participaron de ello), el impulso de la innovación oficial por las reformas fue impresionante. De hecho, en las dos últimas décadas, tanto la Administración central como las autonómicas han dispuesto y aplicado políticas, recursos, profesionales y servicios claramente empeñados en promover, financiar y apoyar proyectos y experiencias por parte de los centros y el profesorado. Bastaría con echar un vistazo a las múltiples convocatorias, ayudas y publicaciones del Ministerio (ver, al respecto, el CIDE, por poner un caso) o a las iniciativas propias de cada una de las comunidades autónomas, una vez que fueron asumiendo las competencias respectivas. Tras la creación de los centros de profesores (o servicios similares) en los primeros años de la década de 1980, los proyectos y las experiencias de innovación se fueron sucediendo y

multiplicando de año en año. Por su parte, la instauración de programas sectoriales (integración e inclusión, nuevas tecnologías, coeducación, reformas experimentales, interculturalidad, escuela rural y coeducación, etc.), la organización y disposición de servicios y profesionales (inspección, equipos de orientación y apoyo, asesores, etc.) o la aparición de nuevos y sucesivos «temas estrella» puestos en escena por las políticas de las administraciones (constructivismo, atención a la diversidad, calidad a secas o equitativa, proyectos institucionales de centros, competencias básicas, etc.), representaron, sin duda, coordinadas y estímulos que generaron un sinfín de proyectos de innovación, que habría que contar por millares (el estudio citado del MEC (2011) ha ofrecido una descripción amplia y mucho más detallada de lo que aquí procede).

Unos interrogantes pertinentes que cabría plantearnos son: ¿qué innovaciones fueron ocurriendo y qué balance cabría hacer de ellas a día de hoy?; ¿cuáles fueron sus relaciones con los cambios oficiales y legislados?; ¿cómo fueron acometidas por los centros y por los docentes (o también por otros agentes)?; ¿qué tipo de efectos y contribuciones relativamente bien documentadas llegaron a tener? En una reflexión sobre el particular, he sostenido (Escudero, 2012a) que una de las características de nuestras políticas educativas pasadas ha consistido más en legislar y decretar cambios que en seguir y evaluar el curso y los resultados de los mismos, así como sus significados, apropiaciones o indiferencias institucionales y profesionales. No deja de ser una generalización matizable, pero puede que no carezca de fundamento la apreciación de que los mayores esfuerzos se centraron en retocar los aspectos estructurales del sistema, diseñar programas y más programas, con la expectativa cuasi taumática de que, por ser instaurados, iban a funcionar según las intenciones declaradas. De ese modo, la permanente riada de reforma tras reforma no habría sido el mejor caldo de cultivo para una innovación relevante, integrada y sostenida, para una manera de pensar y de hacer según la cual las decisiones tomadas se apoyaran, al menos en parte y con sensatez, en un buen reconocimiento y en una buena valoración de lo que iba ocurriendo, procurando extraer de ello lecciones convenientes. Seguramente, las políticas educativas que, queriéndolo o no, se obcecaban en un continuo «tejer y destejer la madeja» no son las más propicias para aquella renovación que llega a calar, contando con tiempos pausados y esfuerzos sostenibles, capaces de transformar para bien ideas, relaciones y prácticas escolares y pedagógicas.

Aunque está fuera de mi propósito paliar ese vacío de información y conocimiento respecto a avances y a retos innovadores, es posible esbozar el abanico de las innovaciones «oficiales» desplegadas. Una referencia para ello pueden ser los grandes ejes de la reforma fundacional ya referida, la LOGSE (1990).

A grandes rasgos, se puede decir que se trató del primer proyecto de reforma educativa tras la restauración democrática, bien justificada y exigida, por tanto, aunque ni siquiera a estas alturas haya logrado concitar el consenso nacional que debiera haber merecido, más bien al contrario. Pero, en realidad, no solo contó con la legitimidad parlamentaria que la sancionó (aunque no por parte de todos los partidos políticos de la Cámara), sino que representó,

para una amplia mayoría del país, un primer intento de plasmar sobre la educación valores y principios básicos democráticos, puesto que la herencia recibida de la dictadura nos había dejado muchos déficits al respecto. La democratización del sistema educativo más democrático, justo y equitativo, armonizando la igualdad y la libertad y apostando por una redistribución social, política e institucional del poder y la responsabilidad sobre la educación, eran asuntos pendientes a los cuales aquella reforma, con sus luces y sus sombras, respondió, tanto por razones internas como las indicadas, como, asimismo, por la vocación de convergencia que era precisa con los países del entorno en materia de educación y escolarización.

Aunque sea a costa de cierto esquematismo, podrían cifrarse en cuatro los ejes vertebrales de los cambios planteados por la LOGSE (Escudero, 2002, 2004; De Puelles, 2000):

- a) Una reordenación estructural del sistema educativo.
- b) Una revisión y un nuevo diseño del currículo nacional, con claras implicaciones, al menos según lo pretendido, para la enseñanza, el aprendizaje, las metodologías didácticas y la evaluación, el profesorado, el alumnado y las familias.
- c) Un también nuevo modelo de gobierno y gestión de los centros escolares, en los que, además de su democratización y una mayor participación de la comunidad educativa, se reconoció (y se reguló y se exigió) una cierta autonomía organizativa y pedagógica.
- d) Una redistribución del poder y determinadas decisiones sobre la educación transferidas a las comunidades autónomas, en consonancia con la nueva arquitectura constitucional del Estado.

Aún reconociendo que son débiles las relaciones entre los cambios estructurales establecidos por las reformas y las innovaciones llevadas a cabo por parte de los centros y el profesorado, cada uno de esos ejes, y el conjunto de los mismos, provocaron alteraciones innegables, fueran los que llegaran a ser el carácter, las representaciones sociales y escolares de las mismas, así como su despliegue y sus contribuciones efectivas.

El primero de los ejes mencionado —reordenación del sistema y, particularmente, de la educación obligatoria— fue una decisión estructural que, ciertamente, llevó consigo alteraciones escolares profundas, seguramente algunas «innovaciones oficiales», otras «extraoficiales» y, cómo no, alguna que otra catalogable como «innovación ausente». La nueva educación primaria (ahora limitada a seis cursos y descargada de los dos últimos de la anterior EGB) y la extensión de la escolaridad obligatoria representada por la ESO, así como el paulatino reconocimiento del carácter educativo de la etapa entre tres y cinco años (no obligatoria pero constituida en un fructífero espacio renovador), supusieron un acceso generalizado a los centros docentes por parte de toda la población en edad escolar. Con ello, cuando menos, la democracia educativa formal se fue consagrando, así como la entrada y la permanencia durante más

tiempo en el sistema de una población escolar más heterogénea, una parte de la cual, correspondiente sobre todo a los sectores sociales y culturales más desfavorecidos, había quedado fuera, particularmente de los antiguos institutos de bachillerato, ahora institutos de educación secundaria.

La ampliación y democratización estructural de la educación (por imperativo legal según el lamento de algunos; por justo reconocimiento del derecho de todos a más educación según otros) constituyó, con toda certeza, un contexto oficial provocador de nuevas realidades cotidianas en centros y aulas: diversidades del alumnado; crecimiento espectacular de la población inmigrante a lo largo de los años; asuntos relativos a la transición de primaria a secundaria; nueva configuración de los centros escolares, el profesorado y sus relaciones con el entorno y las familias; una paulatina fragmentación del sistema entre centros públicos, concertados y privados; etc. Fue merced a esta decisión y a sus correspondientes efectos organizativos y pedagógicos lo que llevó a que, por la realidad de hechos consumados, los centros y el profesorado tuvieran que reaccionar ante fenómenos desconocidos (masificación en secundaria, por citar uno), hacerse cargo de un sector del alumnado en riesgo de desenganche (al filo de la LOCE, 2002, se acuñó la etiqueta de «objetores escolares»), al que, en unos casos, se respondió con innovaciones organizativas y pedagógicas, pero, en otros y simultáneamente, con desbordamiento institucional, desenganche, queme y desesperación docente, con un notable malestar en determinados centros y sectores docentes (Escudero, 2002).

A su vez, el cuarto de los ejes citados —redistribución autonómica del poder y competencias sobre la educación— representó, seguramente con derivas y resultados tremendamente dispares según la comunidad autónoma de que se tratara, un nuevo contexto administrativo y regulador de la educación y de la innovación: disposición de nuevos recursos, apoyos, orientaciones y directrices. A lo largo de los años, en esta materia, se ha podido observar de todo. Lo más positivo, el acercamiento, la participación de las autonomías en el gobierno y la gestión educativa de su competencia. Lo más negativo, la utilización de esa redistribución del poder para objetivos políticos partidarios. En ocasiones, nos permitieron contemplar espectáculos lamentables (fue penosa la gestión de la materia llamada «educación para la ciudadanía», por recordar solo un ejemplo cercano); el uso de redes también partidarias para designar cargos y responsables; la aplicación de políticas autonómicas singulares en materia de escolarización y composición de la red de centros públicos, concertados y privados, o la eliminación de servicios como los apoyos externos y los centros de profesores.

En el contexto de esas coordenadas, las políticas y las prácticas de innovación se fragmentaron, se singularizaron con unos u otros énfasis por momentos (planes de calidad, énfasis en competencias, por citar dos casos). Y, por terminar la relación, este eje ha ido mostrando sus efectos diferenciales, no solo en aspectos como los indicados, susceptibles de relacionarse con la innovación, sino también por lo que se refiere a los datos disponibles sobre rendimiento escolar, fracaso y abandono temprano del mundo académico que

han ido siendo documentados (MEC, 2000, 2012), y exponiendo con reiteración uno de los retos pendientes más desafiantes.

En términos más sustantivos, el currículo, la enseñanza, las metodologías, los materiales y la evaluación, como ámbitos más propiamente pedagógicos, así como el gobierno y el funcionamiento de los centros (más institucionales) sobre los que se delegó y se exigió los temas y las responsabilidades correspondientes en materia de autonomía organizativa y pedagógica, han representado un buen elenco de contenidos, agentes (presentes y también ausentes), prácticas y proyectos (los más famosos fueron los PEC, los PCC, los PGA y otros por el estilo). Posiblemente, la amplia mayoría de experiencias y de proyectos innovadores en los centros recayeron sobre el currículo, la enseñanza, los materiales didácticos, la evaluación y, a su modo, sobre el gobierno de los centros (organización del profesorado, coordinación, colaboración, etc.). Dar cuenta de ellos resulta prácticamente imposible. Para una revisión comprensiva, una vez más, es interesante consultar la fuente citada: MEC (2011). Convendría añadir, asimismo, que, según las reformas de turno y los partidos políticos promotores de las mismas, tal vez hubo variaciones relativas a la orientación, a los temas estrella, al clima y a la implicación institucional y del profesorado, así como la moral del mismo, aunque desconozco la existencia de estudios representativos sobre el tema. Lo que parece cierto es que la eclosión innovadora fue hasta impresionante en cantidad, y seguramente también en calidad en determinados oasis aislados.

Se ha debatido reiteradamente acerca de si el espíritu de las reformas, de unas y de otras, llegó o no a calar. Incluso sobre si, por fortuna, no todo el mundo se plegó acríticamente a las exigencias innovadoras impulsadas (y hasta impuestas con razón o sin ella) por los responsables públicos nacionales o autonómicos. Se ha dejado constancia de que también en nuestro contexto, como en otros, una cosa son las buenas intenciones (o no tan buenas) de los reformadores, sus intereses, lógicas y tiempos, y otra, generalmente diferente y casi siempre discrepante, las ideas y las prácticas, la historia, los contextos y los intereses de los prácticos. Seguramente, ha habido cambios estructurales que, a pesar de crear condiciones y contextos nuevos para la renovación, solo quedaron en simulacros de innovación. Ha habido reformas sin innovaciones y, posiblemente, también innovaciones a pesar o más allá de aquellas.

Es muy posible que hayan acontecido movimientos curriculares y pedagógicos que han quedado atrapados por las apariencias y las formalidades exigidas, mientras que otros comportaron reconstrucciones activas y reflexivas. Que algunas innovaciones no pasaran de ser formas burocráticas de asentimiento sin más, así como que se dieran resistencias explícitas, algunas quizás sensatas y provechosas u otras, por qué no decirlo, poco más que reservas numantinas de nostalgia y defensa de intereses corporativos. No cabe duda de que las nuevas palabras y jergas reformadoras (Bolívar y Rodríguez, 2002) se extendieron por doquier y de que, así las cosas, hubo innovaciones nominales que no merecerían ser valoradas como avances, sino todo lo contrario.

Pero, en ese período, fuera por la fuerza de hechos consumados o por cambios sociales que entraron con o sin las reformas (nuevas condiciones del

alumnado; modificaciones de la estructura y de las dinámicas de las familias; recomposición de las condiciones y de los procesos sociales, económicos y políticos; reconfiguración de las clases medias y sus demandas educativas; nuevo papel de los medios, en particular de las TIC, en la creación de opinión y socialización, principalmente en las generaciones más jóvenes; etc.), muchos docentes hicieron esfuerzos encomiables para encontrar sentido a sus relaciones personales y pedagógicas con las nuevas realidades y condiciones de los discentes. La innovación proliferó a lo ancho de centros y aulas, y también con profundidad e intensidad, quizás hasta la extenuación, en escuelas y docentes que sería injusto dejar de nombrar y reconocer. A medida que nos hemos acercado a las fechas actuales, a todo lo anterior habría que añadir la progresiva introducción de las TIC en los centros, el currículo y la enseñanza. Un tema que, por su relieve y potencial innovador (acaso solo cosmético según casos, pero encomiable en otros muchos), merecería una atención propia. Han proliferado las propuestas, también los análisis de conjunto, pero, una vez más, han sido menores los análisis y las evaluaciones sobre lo que se ha hecho, cómo y qué efectos ha producido en términos de innovación (Area, 2008; Castañeda y Adell, 2013; *Revista Fuentes*, 2013).

Negar o minusvalorar los esfuerzos y la dedicación de centros y docentes a renovar ideas, metodologías, uso de materiales, relaciones pedagógicas, criterios y procedimientos de evaluación, o pasar por alto los recursos, las energías de muchas personas y las metodologías dedicadas a la formación docente fuera y dentro de los centros (para hacerse una idea de grandes cifras, véase Lázaro et al., 2011), sería algo infundado y además injusto. Está documentado o no como sería deseable, muchos profesores y profesoras, en todos los niveles educativos y, particularmente, en la educación obligatoria, han dado lo mejor de sí mismos en esta materia e hicieron de ello un componente innovador. Así encontraron sentido, o al menos lo buscaron, e hicieron del desarrollo profesional una ocasión para pensar y ejercer una profesión no siempre bien valorada ni reconocida, en más de una ocasión injustamente zarandeada y despreciada por las administraciones, la sociedad, las familias y otros sectores de las nuevas clases emergentes, sobre todo en las épocas de la abundancia.

Las historias de algún que otro docente quemado y con la moral en horas bajas no estuvieron, desde luego, ausentes, pero, a la innovación pedagógica, muchos y muchas le dedicaron energías considerables. A ello contribuyeron de una manera especial los centros de profesores, tantos asesores y asesoras que ejercieron su labor con miras altas, entusiasmo, afanes de aprender y de diseminar ideas, métodos, proyectos y experiencias. Sería incorrecto desconocerlo y dejar de valorarlo. Y ello, a pesar de que también quedaran expuestos a sus propios estadios de encanto, desencanto y abandono. Los CEP fueron objeto de críticas severas por parte de diversos analistas, de desconsideración por parte de algunos sectores del profesorado y de descuido por parte de las administraciones. Hasta el extremo de que, en los últimos años, algunas comunidades autónomas los han eliminado y otras están en proceso de hacerlo. A mi entender, no obstante, también en este aspecto los balances

deben ser comedidos. Es necesario evitar caer en la autocomplacencia o en el derrotismo (Escudero, 2002).

En relación con el tercer eje —autonomía organizativa y pedagógica de los centros—, los modos de pensar, interpretar y responder a la propuesta y la exigencia planteada por la reforma fueron, igualmente, heterogéneos, con luces y con sombras. Ese eje de la reforma de los años noventa, lamentablemente precipitado y mal gestionado desde las administraciones central y autonómica, resultó, además de realmente novedoso en nuestra tradición centralista, bastante disonante con la cultura y las prácticas vigentes en las administraciones (sus servicios, sus profesionales y sus expertos), los centros y el profesorado, posiblemente más aún en la educación secundaria que en la primaria. Como ya se ha dicho en relación con otros aspectos, si de innovaciones se habla (hacer cosas nuevas y de una manera diferente o desconocida antes), está claro que hubo una enorme cantidad de ellas, tantas como centros y como docentes que, por imperativos legales, se vieron obligados a elaborar los denominados «proyectos institucionales», gastar horas sin fin y asistir a reuniones para escribirlos, someterlos a la consiguiente valoración por parte de la inspección educativa (en más de un caso, los devolví a los centros para que formularan bien el punto tal o cual que no era «correcto») y un largo etcétera de ejemplos que podrían aducirse, recordando los enormes trechos que hubo entre la autonomía decretada y la autonomía asumida y ejercida con capacidades y compromisos desde las bases (Revista de Educación, 2004; Escudero, 1994).

Así y todo, hubo centros y docentes, posiblemente más en primaria que en secundaria, que consiguieron hacer de la necesidad virtud. A pesar de encontrarse con condiciones externas no del todo favorables, reconstruyeron el mandato externo como una oportunidad de revisar y reconstruir las propias situaciones culturales organizativas y pedagógicas. Los famosos proyectos de centros, fueran educativos, curriculares o como sucesivamente se les fue recalificando, sirvieron para hacer esfuerzos destinados a tomar en consideración el contexto y las realidades del alumnado y la comunidad a la que servían, definir los grandes principios y orientaciones pedagógicas de la enseñanza, fortalecer vínculos y relaciones de coordinación y colaboración, así como crear y desarrollar proyectos conjuntos de renovación. En ocasiones, supuso un espacio abierto a la participación del alumnado (sus voces y su implicación), de las familias y de otros agentes sociales y comunitarios, quizás hasta el extremo de tener que incluir sus propósitos y sus dinámicas renovadoras, no en esta categoría de «innovaciones oficiales», sino en la siguiente, «innovaciones extraoficiales». Ello constituye una muestra, entre otras, de la dificultad de establecer distinciones tajantes.

Se ha denunciado que el «espíritu» de la LOGSE fue perdiendo pulso, sentido y potencial innovador a medida que fue atravesando y padeciendo, como tantas otras reformas, ese ciclo fatal del que habló Cuban (1992): desde el encantamiento de los diagnósticos y los primeros pasos, hasta la aparición de nuevos problemas en la implementación, lo cual da lugar al desencanto, a

la aparición de nuevas propuestas reformistas, condenadas a sufrir el mismo ciclo de erosión y sustitución, moviendo y llevando de acá para allá al sistema, pero dejando casi todo igual. Algo de ello nos ocurrió. A lo largo de los años, tras los primeros pasos de aquella reforma y cuando, en realidad, no había habido el tiempo ni la calma suficiente para desarrollarla y seguir explorando sus posibilidades y aprendiendo reflexivamente sus lecciones, fue cundiendo el desencanto y se cayó en la infundada expectativa de que podrían resolverse tapando vías de agua (LOPEGCE, 1995). Más tarde, con el cambio de partido en el gobierno, tras activar algunas polvaredas de descrédito (fue ilustrativa la de las humanidades), el PP aprobó la LOCE (2002), que, como sabemos, no llegó a aplicarse en todos sus extremos (itinerarios, retoques curriculares y de la enseñanza, etc.), aunque sí en otros (elección de directores escolares). Otro cambio posterior del Gobierno, entonces ocupado por el PSOE, dio lugar a la todavía vigente LOE (2006), uno de cuyos temas estrella, además de la tan controvertida educación para la ciudadanía, se cifró en la introducción de las competencias básicas, en línea con acuerdos asumidos en la Unión Europea. Hubo un programa ministerial, COMBAS, dedicado a potenciar esta nueva iniciativa, que formaba parte de un conjunto más amplio de otros, hasta diecisiete (MEC, 2010), entre los que han sido destacables *Escuela 2.0* o el PROA, a cuyo análisis y evaluación la *Revista de Educación* dedicó un número extraordinario a finales del año 2012.

Lo expuesto solo es una descripción muy somera de la amplia gama de innovaciones educativas supuestamente más ligadas a las reformas, cuyo balance, seguramente, requiere dejar constancia de aspectos claros y oscuros, valoraciones intermedias y matizadas entre los dos polos a los que antes se hizo referencia. Más adelante, comprometeremos otras apreciaciones menos distantes.

b) Innovaciones extraoficiales

Bajo esta segunda categoría, en cuya laxitud no es necesario volver a insistir, cabe referir un amplio conjunto de ideas, análisis y valoraciones de las políticas de reforma por parte de los autodenominados «colectivos renovadores críticos», genéricamente acogidos a los MRP o a otros proyectos e iniciativas que tal vez no estarían por reconocerse bajo tal sigla. Sea con las denominaciones que se quiera, antes, durante las primeras fases de la LOGSE y siguiéndola cada vez con más reservas y críticas sucesivamente (no viene al caso detenerse en las que recibieron todavía con más intensidad la LOCE y, a su manera, la actual LOE), tales docentes y colectivos constituyeron las perspectivas teóricas y prácticas más críticas y alternativas, no solamente a la realidad de la educación en los últimos años de la dictadura cuando nacieron (escuelas de verano, el MCEP u otros movimientos), sino también a la orientación, el despliegue y el devenir de las reformas de la etapa democrática, incluidas, como se dice, las socialdemócratas.

Sobre su génesis, desarrollo y nostalgias, análisis, valoraciones críticas, propuestas y balances de lo que fueron en sus momentos de mayor presencia y lo

siguen siendo aún con un carácter quizás testimonial, hay múltiples manifiestos, publicaciones y algunos relatos particulares de proyectos y experiencias (García Gómez, 2012 —situándolos en la historia política, intelectual y educativa tras la transición—; Lázaro et al., 2011; Martínez Bonafé, 1994, 2010; Tabanque, 2003; Rogero, 2010; Rozada, 2002 —un amplio texto recogido en el estudio reciente del MEC sobre la innovación educativa—, o Yanes, 2012). En todas ellas, se puede apreciar con nitidez, además de sus conexiones con pedagogías de la vanguardia europea (Freinet, Movimiento Escuela Moderna, etc.), sus lazos con las teorías sociales y educativas internacionales y nacionales más de izquierdas. La apuesta por una democracia social y educativa radical, por la escuela y la educación públicas, por un currículo y una enseñanza alternativa, por una profesión docente democrática y socialmente comprometida con la justicia y la equidad, por la igualdad y la emancipación, son algunas de sus señas valorativas y conceptuales de identidad. Uno de sus impulsores más activos, Rogero (2010), resumía, hace poco y de forma sucinta, sus rasgos más representativos:

Conexión de la realidad social y la realidad educativa, solidaridad con las personas y grupos sociales sometidos a algún tipo de injusticia, búsqueda del saber y la cultura para la emancipación, renovación de la enseñanza a través de la renovación de la propia práctica docente, desarrollo, comprensión y comunicación de las ideas a través de un movimiento organizado. (p. 142)

Así como el abanico de innovaciones aludidas en la categoría anterior fue ingente, el de grupos, colectivos y docentes, de una manera más o menos explícita incluidos bajo la denominación de «críticos y renovadores», no le fue a la zaga. A título de ejemplo, vale la pena visitar la página actual del Portal Innova (<https://sites.google.com/a/red-innova.net/web/>), una red de innovaciones extendidas por todo el país en la que puede observarse un centenar largo de ellas. Son, naturalmente, muy heterogéneas, pero, en cualquier caso, representan una muestra visible de que, también por otros confines más autónomos, independientes y acaso marginales respecto a lo oficial, las innovaciones o las renovaciones pedagógicas han florecido en el país con intensidad. Por destacar alguna de ellas singularmente significativa, tanto por su vigencia y creatividad como por representar en la actualidad la una mayor extensión de un buen número de centros y comunidades autónomas, han de citarse las «comunidades de aprendizaje» (Flecha, 2008). Un ejemplo de su visibilidad y de su presencia han sido los dos congresos CIMIE ya celebrados —el más reciente, en julio de este mismo año en Tarragona—, donde varios centenares de asistentes compartieron y discutieron la orientación que las define, los temas amplios de trabajo socioeducativo que se están acometiendo y las metodologías renovadoras. En algunos casos, supusieron ejemplos interesantes de alianzas entre escuelas, docentes, familias, alumnado y comunidad local. El MECEP (www.mcep.es), que procede de los años anteriores a la democracia y que ha seguido manteniéndose hasta la fecha en un buen número de provincias (su último congreso nacional se celebró este mismo año), es otro buen ejemplo de

innovaciones extraoficiales y alternativas, integradas por docentes todavía militantes, a pesar de desencantos y limitaciones.

Sería larga la lista de grupos y de proyectos a reconocer, entre la que habría que dejar constancia de colectivos, asociaciones y profesionales (educadores y educadoras sociales con el paso de los años) que han venido trabajando en los intersticios existentes entre la escuela y la educación en sus múltiples espacios más allá de los escolares. Por todo el país, ya desde hace años pero acaso con mayor intensidad actualmente, hay muchas personas que prestan servicios sociales y educativos a través de ONG u otras modalidades asociativas. Bajo el amparo de fundaciones privadas o ayudas municipales (ahora declinantes), así como con unas dosis impresionantes de implicación y compromiso social con los sujetos y los sectores más desfavorecidos en prácticamente todo, vienen remediando vías de agua abundante, por las cuales, tanto a las instituciones escolares como a los servicios sociales oficiales, se les escapan entre las manos muchas vidas desperdiciadas. Está por reconocer y valorar su trabajo y sus contribuciones, así como por llamar la atención sobre sus condiciones laborales realmente insatisfactorias con frecuencia, nunca justificables por el valor y la importancia del voluntariado, las redes sociales y el protagonismo de la sociedad civil (García y Gómez, 2009). En términos de innovación, tienen su propio espacio que hay que reconocer, así como contribuciones que merecerían una atención específica, pues su trabajo viene siendo realmente importante, especialmente con sujetos y colectivos vulnerables.

c) Datos de un balance empírico que hacen pensar

Es seguramente cierto, como veremos algo más adelante, que las innovaciones educativas revisten muchas y complejas dimensiones. Son sutiles e inaprensibles algunos de sus elementos, sobre todo los más significativos. Las relaciones entre los mismos no siempre son transparentes y, entonces, los estudios y los análisis empíricos sobre su génesis, desarrollo y resultados, sean los que fueren, siempre están llamados a ser tomados con las debidas reservas. Una alternativa a los estudios a gran escala son los de casos. Quizás han abundado más que otros en nuestro contexto. Por mencionar tan solo algunos recientes, puede consultarse la publicación del MEC (2011), ya citada, o también otra serie de ellos editados en el monográfico sobre Investigación sobre la práctica de la innovación educativa en la revista *Profesorado: Revista de Currículum y Formación del Profesorado* (2010), donde se da cuenta de varios de ellos llevados a cabo por grupos de investigación de las universidades de Sevilla y Santiago de Compostela. Nos ofrecen informaciones y análisis ricos, y ello es clave para comprender por dentro la innovación, pero resultan limitados para documentar qué es lo que está sucediendo más allá de algunos oasis innovadores, en el supuesto mejor de haber podido identificarlos y describirlos convenientemente.

Por su parte, los análisis cuantitativos, que ofrecen datos presuntamente más representativos, por ejemplo del panorama nacional, suelen ser gruesos y superficiales, por lo que nos dejan con muchas dudas acerca del significado de

los porcentajes o las interpretaciones por parte de los informantes sobre las cuestiones planteadas. Las grandes cifras, por lo tanto, siempre dejan la impresión de que no solo es imposible que reflejen los detalles y los contextos más singulares, sino sobre todo los sentidos más personales e institucionales, así como las razones, las prácticas reales y las vidas de las personas o de los centros de los que supuestamente permiten hablar. A pesar de estas limitaciones, tienen algún valor, aunque haya de cifrarse más en los interrogantes que abren que en las respuestas contundentes que proponen. Tomando en consideración esta advertencia, nos vamos a hacer eco de uno de los capítulos del estudio más panorámico que se ha realizado en fechas próximas sobre la innovación, al que nos hemos venido refiriendo en más de una ocasión. Más en concreto, tomaremos algunos datos de Marcelo et al. (2010), que publicaron una síntesis interesante.

Los datos en cuestión corresponden al estudio de campo que se llevó a cabo en todas las comunidades autónomas un par de años antes de la fecha referenciada en la cita anterior. Fueron obtenidos mediante la aplicación de un cuestionario que fue respondido por 933 proyectos de innovación, según los términos correspondientes a la ficha técnica del mismo:

La mayoría de los cuestionarios han sido respondidos por el coordinador o la coordinadora del proyecto (63%), por un grupo pequeño del profesorado (17%), o por la totalidad de docentes del proyecto (11%). Por último, tan sólo un 5,1% de los cuestionarios han sido contestados por un grupo amplio de docentes; en un 7,1% ha contestado un miembro del equipo directivo. (Marcelo et al., 2010: 115)

Es un matiz a tener en cuenta, como hacen los autores, a la hora de poder valorar la información que ofrecen.

Otros datos de la muestra indican que el 84,9% de los proyectos estudiados correspondían a centros públicos, mientras que el 15% pertenecían a centros concertados. A infantil y primaria, el 52,3% y, a secundaria, el 43,3%. Los directores y jefes de estudio participan como miembros de equipos en un 40,5%. Y, al valorar en una escala de 1 a 5 ciertas características de los centros implicados, la puntuación más alta se atribuye a la implicación del equipo directivo (4,32). Con valores menores, encontramos, sucesivamente: la existencia de un buen ambiente entre compañeros (3,86); el impacto de las actividades de formación en las que se implican los docentes (3,81); el debate y la reflexión sobre la calidad de la enseñanza (3,59); la preocupación del profesorado por ir tomando datos para evaluar los proyectos (3,56); la implicación en los procesos de elaboración del proyecto educativo, de las programaciones didácticas, de la coordinación, etc. (3,52), y la disposición del profesorado a asumir riesgos e implicarse en proyectos nuevos (3,47).

En relación con el número de profesores participantes, un 6,6% responde que lo hacen más de treinta del centro. En el otro extremo, figuran cinco o menos (un 33,3%), lo que podría interpretarse como que, en la amplia mayoría, habría estado ausente la innovación del centro como un todo. Por su parte,

respecto al origen y a la toma de iniciativas, los aspectos más valorados son: profesores particulares (un 42,6%), necesidades sentidas por un grupo de ellos (un 42,9%), atribuyendo al respecto un 26,6% al equipo directivo, lo que no sería del todo coherente con lo señalado más arriba, cuando se le atribuían una implicación y una influencia más acusadas. En un apartado posterior, se informa de que, en relación con el apoyo al desarrollo de los proyectos por parte de los equipos directivos, un 34,1% declara que existe y que asume funciones de coordinación, dirección y dinamización de los mismos. Respecto a la duración de los proyectos, predominan los de un año (un 31,8%) y dos años (un 32,8%); un 11,9% habrían tenido una duración de cinco cursos.

En relación con los *contenidos* de los proyectos, figuran, de más a menos: lengua y literatura, convivencia, educación ambiental, nuevas tecnologías, ciencia y tecnología, aprendizaje significativo y calidad (los más citados de más a menos); los menos mencionados: aprendizaje cooperativo (un 2%), interculturalidad (un 1,7%), emprendizaje (un 1,6%), implicación de las familias en la educación (un 1%) y portafolio para la evaluación (un 0,2%). Y, al señalar los *propósitos* de los mismos: responder a necesidades del alumnado, trabajar nuevos modelos de enseñanza e innovar en contenidos. No se cuantifican, aunque sí se hacen constar, las diferencias al respecto entre infantil, primaria y secundaria.

En relación con las *actividades* realizadas, las expresamente indicadas pero sin cuantificar son la «elaboración de materiales curriculares y la observación de sus aplicaciones en el aula». Sí se presentan los porcentajes correspondientes a otras, como, por ejemplo: lectura y documentación (un 55,1%); asistencia a actividades regladas de formación (un 49%); reuniones con docentes de otros centros (un 36,4%), y exposiciones por parte de expertos (un 33,8%). Y, al preguntar por los *recursos utilizados*, se citan: libros (un 76,1%) —de texto, un 33,8% y especializados, un 42,3%—; materiales propios (un 76,8%); TIC (un 65%) —programas de ordenador e Internet—; fotografías (un 49,3%); materiales manipulativos (un 48,1%), y vídeos (un 44,4%). De otro lado, al recabar información sobre el *asesoramiento* de los proyectos, se cita, en primer y distinguido lugar, a los CEP (un 46,5%), a otros especialistas (un 17,8%), a los equipos de orientación y apoyo (un 14,35), a docentes de otros centros (un 8,5%), a profesorado universitario (un 8%) y a inspección (un 3,9%).

Según los encuestados, los *cambios producidos* por los proyectos podrían agruparse en tres grupos de más a menos. Los más citados, que oscilan entre un 38,7% y un 31,7%, se refieren al equipamiento de los centros (el que más) y, sucesivamente, a la elaboración de proyectos institucionales, distribución de espacio y horarios, coordinación docente por ciclos y departamentos y clima positivo de relación. Algo menos, las relaciones con el entorno y la familias (un 27,9% y un 25,8%, respectivamente) y la coordinación entre todos los docentes de los centros (un 28,2%). Los menos referidos, la evaluación de centros (un 18,8%) y la gestión de los mismos (un 17%).

Respecto a los *cambios en la enseñanza*, un 76,8% ha respondido que sí han sucedido. Los aspectos específicos referenciados son: uso de nuevos materiales

didácticos (un 58,8%), aprendizaje de alumnos (un 52,9%), tareas asignadas a los estudiantes (un 49,6%), forma de presentar información (un 44%) y relaciones entre el profesorado y el alumnado (un 43,4%). Se hace constar, a su vez, que también se dieron cambios negativos, no previstos: disciplina, sobrecarga del trabajo, falta de presupuesto y malas relaciones con los otros profesores o con el equipo directivo. Los efectos que reciben valoraciones más altas en comparación con los anteriores atañen al *aprendizaje de los estudiantes*. En concreto, las actitudes y la cooperación con los iguales, la autoestima, la tolerancia y el respeto a la diversidad, el manejo de instrumentos y la comunicación de ideas y experiencias oscilan entre el 60,7% del primer efecto de la relación y el 50,4% del último. Recibieron porcentajes más bajos los siguientes aspectos: la responsabilidad respecto al propio aprendizaje (un 45,5%), las estrategias de resolución de problemas (un 40%) y las estrategias de investigación por parte del alumnado, con un valor de un 45,5% en centros públicos y un 31,4% en los concertados. No aparece información sobre resultados del rendimiento ni sobre la incidencia o no de los proyectos de innovación en las tasas de éxito o de fracaso escolar.

Se trata, como se decía antes, del estudio empírico de alcance llevado a cabo recientemente, según mi conocimiento, sobre la innovación a escala nacional. Como reconocen sus autores, el empeño fue complejo, de forma que los datos concretos han de ser tomados con cautela. De hecho, si, como sucedió, la mayoría de los informantes fueron los coordinadores o las coordinadoras de los proyectos, lo que revelan los porcentajes expuestos sería más representativo de ellos que del conjunto del profesorado, de manera que, aún tratándose de un estudio a escala nacional, tiene sus limitaciones comprensibles. De otro lado, al referirse a proyectos que, de algún modo, vendrían a corresponder a «innovaciones oficiales», dejan fuera o diluidos posibles proyectos de renovación extraoficial y, desde luego, aquellos a los que específicamente se ha hecho mención más arriba, tanto MRP como comunidades de aprendizaje o los de las mencionadas ONG.

Comentando, tan solo de momento, otras características que parecen quedar apuntadas, llama la atención la tasa de participación, la rara implicación de centros como un todo en proyectos, la presencia y la influencia más bien relativa de los equipos directivos o la falta de sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas. Tomados los demás aspectos solo como indicios, llevan, como se decía antes, a formular nuevos interrogantes acerca de los temas, las actividades, los recursos utilizados, el asesoramiento o los resultados a cuyo desarrollo tales proyectos habrían hecho algún género de contribuciones. No deja de ser curioso, por ejemplo, el hecho de que los definidos en su momento como «temas estelares» de las reformas, parecen haber tenido menos «destellos innovadores» que los buscados por los reformadores oficiales. Por citar un caso reciente, las dichas competencias básicas, al menos según los datos a los que hemos tenido acceso, no habrían hecho todavía acto de presencia.

Pero, antes de entrar en el relato de avances y retos pendientes, pasaremos brevemente a estipular algunos significados, dimensiones y perspectivas desde

los que poder hablar de la innovación, haciendo explícitas para ello algunas lentes con las que mirarlos.

2. Un marco teórico de referencia para analizar y valorar la innovación

Sobrevolando por el territorio amplio de las innovaciones educativas acontecidas en las últimas décadas, en el apartado anterior, se ha presentado una panorámica determinada con grandes pinceladas. Para poder llegar a algún balance sobre avances y retos pendientes al respecto en el apartado siguiente, es necesario hacer explícitas algunas lentes o criterios respecto a los cuales formularlas. El universo de la innovación es muy amplio y complejo. Comporta significados diferentes y consta de tales dimensiones, elementos y relaciones entre los mismos que, sin duda, no es una realidad dada, sino una trama personal y socialmente construida. En su acepción vulgar, *innovar* significa 'hacer algo novedoso'. Pero echando mano del conocimiento teórico, investigador y práctico hoy disponible, ello representa, como mucho, solo las hojas del rábano. En realidad, no importan tanto las cosas que se hagan, por nuevas que pudieran ser, sino los sentidos y los significados, las creencias, las concepciones y los propósitos, hasta los sentimientos y las actitudes, el tacto y los compromisos con los que son motivadas, dotadas de sentido y llevadas a cabo. Hay tantas maneras de hablar y realizar innovaciones en educación como diversas son las perspectivas teóricas y prácticas dispuestas para hacerlo. De ello, se ha ocupado, hace ya tiempo, la literatura especializada (González y Escudero, 1987) y, a medida que el conocimiento, la reflexión, la experiencia y los proyectos han ido siendo sometidos a reflexión y a crítica constructiva, las lentes se han hecho más finas, los criterios, más situados y debatidos, los temas e interrogantes han crecido, sea específicamente sobre la innovación o, como es de suponer, también sobre el cambio, las reformas y sus derroteros educativos, sociales y políticos (Hargreaves et al., 2010).

Para referirme a la innovación universitaria en el contexto del llamado «proceso de Bolonia», se elaboró un esquema (tabla 1) como el siguiente (Escudero, 2012b). Con ligeros retoques, nos puede servir para este caso.

El esquema propone una determinada mirada con dos ejes, cada uno de ellos con tres especificaciones. En las columnas, se identifican las tres perspectivas ya clásicas sobre reformas e innovación: técnica, reflexiva y crítica. En las filas, tres agentes, planos o niveles: individual, institucional y social. Al combinarlo, aparecen varios subterritorios de la innovación, cada uno de ellos con conceptos clave. Como otras posibles clasificaciones construidas con determinados criterios parciales, presenta algunas fortalezas y también debilidades, explícita presencias y silencia ausencias. Kemmis y Smith (2008), por ejemplo, han señalado que cabe hablar de una praxis (innovación) teórica, lo que generaría una cuarta columna. Vendría a consistir en la búsqueda del conocimiento, una disposición intelectual a indagar sobre la verdad por sí misma, a contemplar y razonar acerca de la naturaleza de las cosas. Ya se ha hecho una ligera mención a esta faceta más arriba y se procurará tomarla también en consideración.

Tabla 1. Enfoques de la innovación

	Técnica	Reflexiva. Práctica	Crítica
Individual	Profesores técnicos que innovan aplicando reformas externas instrumentalmente.	Profesores reflexivos que reinterpretan las reformas e investigan sobre sus prácticas con la idea de comprenderlas y mejorarlas.	Profesores críticos, militantes, resistentes, transformadores, que insertan sus prácticas en procesos y aspiraciones de emancipación.
Institucional	Estandarización y fuerte regulación del cambio, seguimiento lineal del mismo por parte de los centros.	Autonomía organizativa y curricular, procurando hacer de ella una oportunidad de reconstrucción interna de la autonomía delegada por la Administración.	Autonomía organizativa y curricular críticamente reconstruida, a la luz de imperativos éticos de justicia, equidad y democracia efectiva.
Social	Dirección y control de las reformas por parte de las fuerzas sociales y económicas hegemónicas.	Políticas de centralización de algunos elementos y descentralización de otros.	Políticas sociales y educativas en pro de la democracia, la justicia y la equidad y la inclusión educativa.

Fuente: elaboración propia (Escudero, 2012b).

En otro artículo, Kemmis y Grootenboerg (2008) proponen, a su vez, un concepto interesante, el de «arquitectura de la praxis». Pretenden reconocer que los individuos (en nuestro caso, innovadores, renovadores, etc.) son, piensan y hacen, no en el vacío ni en solitario, sino sosteniendo determinadas relaciones con ciertas condiciones *culturales discursivas* (lenguajes y comprensiones sociales, tradiciones, sistemas y mecanismos de regulación cultural, etc.); *elementos y dinámicas sociopolíticas* (valores y normas, integración social, historia e instituciones, lógicas y reglas del cambio social), y *condiciones materiales y económicas* (objetivos, recursos económicos, humanos y de otros tipos, tiempos y espacios, imperativos hegemónicos ligados al desarrollo económico y técnico). De alguna forma, circulan y forman parte de los planos institucionales y sociales expresamente señalados en el esquema propuesto. Tomándolo en consideración, las tres perspectivas clásicas se matizan, se enriquecen y dialogan entre sí, superando los planteamientos un tanto estancos que en ocasiones han supuesto.

Asimismo, en tiempos de globalización, de sociedad de la información y de hegemonía cultural, política y económica neoliberal, entreverados, además, con lo que está dándonos de sí la denominada «condición postmoderna» y sus

múltiples efectos en la emergencia de nuevos temas y focos de atención, así como de discursos heterogéneos sobre ellos, la tríada de lo técnico, lo práctico y lo crítico ha sido reconstruida en unos u otros sentidos, particularmente en educación (Bolívar, 1999; Rodríguez Romero, 2000, 2012). Como nunca antes, la presunta neutralidad del progreso ha sido desenmascarada y, de ese modo, debilitados al mismo tiempo los sustentos, los referentes y la credibilidad de la innovación, que fue su profeta. No por ello la racionalidad instrumental desapareció de la escena, sino que, por el contrario, logró expandirse hasta con más fuerza. Ha sido efectiva a la hora de crear nuevos y más globalizados mecanismos poderosos de control, que han sido puestos al servicio de la primacía de lo económico sobre todo lo demás: la ideología mercantil y las prácticas más depredadoras de lo humano, lo social y hasta de la política y la democracia, ha llegado a convertirse en el becerro de oro del «pueblo errante». Al mismo tiempo, vapuleados fuertemente los grandes relatos y proyectos modernistas en pro de la igualdad y la libertad, la emancipación y la dignidad de las personas en una sociedad más humana y justa, no es que hayan desaparecido las utopías (cambios, innovaciones deseables, incluso urgentes), sino que, ciertamente, las fuerzas que las sostienen no aciertan a despejar muchas incertidumbres extremadamente complejas: no basta legitimar transformaciones que han de ser hechas, sino que están sobre el alero múltiples interrogantes acerca de quiénes han de ser los agentes y las fuerzas que las tomen en sus manos, cuáles habrán de ser las actuaciones consecuentes y a través de qué condiciones y estrategias deben ser llevadas a efecto. De este mar de certezas e incertidumbres, habremos de hacernos eco en la medida de lo posible.

En lugar de realizar una descripción detallada de cada una de las nueve casillas del esquema, lo que sería prolijo, cabe centrarse en una caracterización breve de los tres grandes relatos que sugiere respecto a la innovación educativa. De ello, nos ocupamos a continuación.

a) La innovación con una actividad individual y técnica fuertemente regulada por las reformas, aplicada linealmente por las instituciones escolares, impulsada y controlada por las fuerzas sociopolíticas y económicas hegemónicas

La reflexión sobre reformas e innovaciones ha ido arrojando luces sobre una determinada manera de pensar y de realizar cambios educativos. Este primer relato correspondería a políticas educativas manifiestamente alineadas con el desarrollismo y la mentalidad tecnocrática de los sesenta, así como con los imperativos económicos de crecimiento desbocado y competitividad, tal como han sido establecidos y aplicados por las políticas neoliberales en las décadas sucesivas hasta la fecha. Han estado empeñadas en someter a los sistemas educativos a regulaciones y medidas, primero, con una fuerte intervención y control estatal y, progresivamente, con la minimización del Estado y la sustitución de sus cometidos por la aplicación de una racionalidad instrumental y mercantil: modelo de gestión corporativa, privatización, elevación febril de los

niveles de exigencia y selección, políticas de elección, fragmentación del sistema educativo, control y evaluación externa, etc. La ideología neoliberal, unas veces de forma abierta y otras con sutilezas, ha ido dirigiendo y componiendo una arquitectura peculiar de cambios, reformas, mejoras e innovaciones. Quizás su valor estrella de referencia ha sido la calidad, más concretamente, con su deriva por la excelencia y el darwinismo educativo y social.

En el plano institucional, se ha hecho coexistir una política férrea consistente en el establecimiento de estándares y en la rendición vertical de cuentas, con la delegación hacia abajo de responsabilidades respecto a los cómo y los resultados. Así, al mismo tiempo que se liberalizaron las formas de gestión educativa (autonomía organizativa y pedagógica), se aplicaron hasta con rigidez tanto los criterios y los modos en que debía ser llevada a cabo por los centros, sometidos a vigilancia y control, cuanto el sometimiento de los mismos a intervenciones externas, consistentes en premiar por el logro de resultados eficaces preestablecidos, o penalizar en caso contrario, sea a través de su eliminación directa por parte de las administraciones, sea dejándoles en las manos la elección «libre» de las familias como clientes.

Respecto a la enseñanza, los docentes y la innovación, esa arquitectura ha propiciado el dominio de lo técnico: innovar consiste sobre todo en hacer cosas, aplicar nuevos métodos, materiales, procedimientos, criterios y exigencias externas. El profesorado, así, es pensado y tratado como una pieza de la que se reclama un seguimiento lineal de cambios decretados (profesionalidad instrumental), y se hace todo lo posible para soslayar, y hasta obstruir, otros modelos (reflexivo o crítico) de construcción y ejercicio de la docencia (Zeichner, 2011). Así las cosas, la innovación agota su naturaleza y sus cometidos en hacer nuevas cosas en tanto que requeridas por «imperativo legal». Han de hacerse cumpliendo racionalidades y persiguiendo objetivos mensurables y preestablecidos por otros (agencias internacionales de evaluación del rendimiento, administradores y gestores, expertos, etc.), no comprometiendo actuaciones reflexivas y situadas, ni, todavía menos, resistentes y críticas, que son ineficaces e ineficientes.

b) La innovación como una práctica personal reflexiva en búsqueda del sentido, la comprensión de la acción y su mejora, en contextos de autonomía reconstruida por los centros y soportada por políticas ambivalentes de centralización y descentralización

El discurso y las implicaciones del segundo relato han discurrido por referentes intelectuales y morales bien diferentes, tanto respecto al carácter de la innovación y los docentes innovadores, cuanto a las coordenadas institucionales y sociales en las que se presume que ha de desenvolverse. El cambio, la mejora y las transformaciones de la enseñanza no pueden situarse en normativas ni en dictados externos, pues, en esencia, una actividad genuinamente innovadora se lleva fatal con la pretensión insostenible de regular a distancia y por decreto las creencias y los pensamientos, las capacidades y los sentimien-

tos, las actitudes y los compromisos del profesorado con la profesión, con el alumnado, con los demás colegas o las familias y, más en concreto, con los contenidos, las metodologías, las relaciones y la evaluación del propio trabajo escolar y del de los estudiantes. No existen raíles para la innovación (ni siquiera las buenas prácticas ahora de moda), como mucho, grandes trayectos cuyo recorrido implica significados, el sentido y la razón de lo que se hace, cómo y para qué, una disposición sostenida a seguir haciendo y aprendiendo indagando y reflexionando en y para la mejora de la propia práctica, procurando aprender de otros y con otros.

Las políticas de reforma pueden y deben establecer coordenadas de mejora y renovación, pero no prescribirlas: de ahí la descentralización del poder sobre la educación, el reconocimiento de que es preciso abonar espacios de autonomía institucional, de deliberación y toma de decisiones concertadas y comprometidas sobre proyectos con sentido (no burocráticos), empeñados en responder a la propia historia, a los contextos, al alumnado y a sus entornos familiares y sociales de existencia. Desde el último cuarto del siglo pasado, las políticas a escala internacional giraron decididamente hacia unas u otras formas de descentralización: reestructuración, autonomía, competencias y capacidades institucionales, liderazgo participativo, colaboración escolar, formación docente en los propios lugares de trabajo, etc. Las nuestras en particular, singularmente desde la LOGSE (1990), abrazaron, al menos formalmente, esas ideas, aunque, con ellas, también sus tensiones y contradicciones. Las ha habido en relación con la enorme fractura que suele darse entre una autonomía decretada y una autonomía construida (Bolívar, 2004; Escudero, 1994). Y, todavía más, en todo lo que ha supuesto la apropiación por parte de la derecha, con el paso del tiempo, de un discurso y de unas intenciones políticas originariamente socialdemócratas (Smyth, 1993), convertidas en una excelente oportunidad para reafirmar, reivindicar y defender sus opciones por la liberalización (y la privatización) de la educación: había que sacarla —se dijo— de la jaula de hierro estatal y, desde luego, la autonomía constituyó un buen pretexto para hacerlo.

Así como la imponente ola neoliberal fue asolando las costas de los sistemas educativos, desfigurando la genuina autonomía de los centros (los estados fueron quedando relegados a un rol de árbitros del juego y algunos lo asumieron con gusto), la idea del profesor reflexivo y la innovación reflexiva ha navegado por aguas turbulentas. Este relato proclamó insistentemente que la innovación había de basarse en el sentido, el significado y la investigación en la práctica para mejorarla. Pero unas veces pasó por alto que una «rara flor» como esa, además de palabras, necesitaba también condiciones (arquitectura) favorables. Una buena muestra de la fragilidad de los mejores relatos innovadores de este género y su complicado encuentro con los contextos concretos en los que habitan los sujetos realizadores de los mismos, puede venir dada por una paradoja real, quizás no bien atendida ni contemplada. Puede estarse predicando a favor de un sujeto renovador y, al tiempo, por tareas que ha de realizar con reflexión y autonomía (proyectos de centros, programaciones

de aulas y experiencias innovadoras), pero definidas y decididas por otros, reguladas y pensadas con palabras tal vez no comprendidas del todo ni realmente asumidas.

De manera que, en términos de discurso, la descentralización (dentro de un marco deseable de centralización), la autonomía de los centros y el profesorado autónomo, reflexivo y personalmente implicado y comprometido en justificar el quehacer innovador con sus propios esquemas de pensamiento y actuación, abrieron espacios conceptuales y prácticos bien alternativos a los anteriores. Sin embargo, la orquestación de condiciones culturales, sociopolíticas y materiales como las mencionadas seguían dejando flancos ambivalentes y difíciles de afrontar. En un sentido, respecto al carácter y la deriva envenenada de la autonomía; en otro, la pendiente armonización de ella —la institucional y la de los sujetos innovadores y reflexivos— con criterios superiores relativos al bien común (por ejemplo: garantizar responsablemente la educación debida a todos), y, en otro, las dificultades de promover y llevar a cabo renovaciones que, además de ser personalmente significadas y críticas, no terminen conformando solo oasis aislados de buena educación, dejando sin las transformaciones sistémicas necesarias para hacer razonablemente efectivo el mencionado derecho a la educación. Los territorios personales o institucionales por el sentido y los compromisos aislados, que son encomiables e imprescindibles, no bastan para realizar objetivos innovadores relacionados con la democracia, la justicia y la equidad (Escudero, en prensa).

c) Innovación y docentes críticos, autonomía organizativa basada en la justicia y la equidad, políticas sociales y educativas sistémicas favorables

El tercer relato, finalmente, que cruza la crítica con docentes implicados en una renovación transformadora con propósitos de emancipación, con centros cuya cultura y cuyas prácticas se inspiren en imperativos éticos de justicia, equidad y democracia efectiva, así como políticas, no solo escolares sino también sociales, acordes con los mismos, es sostenido por muchas personas dentro y más allá de los sistemas escolares (intelectuales, movimientos sociales y redes) a través de discursos y también determinadas relaciones y prácticas. No es, con toda certeza, hegemónico en las ideas ni, todavía menos, algo que satisfactoriamente se esté desplegando, ni siquiera por los países y los sistemas educativos más desarrollados. Algunos han logrado más avances innovadores que otros y, probablemente, el nuestro está entre los segundos.

Sus bases ideológicas giran en torno a la afirmación de la educación como un bien común y un derecho incondicional (Escudero, 2012c). Es debido, por lo tanto, a todas las personas sin ningún género de exclusión, sin merma de posibilidades ni de ayudas, para que, en su paso por la escolarización, cada cual pueda dar lo mejor de sí mismo, desarrollando sus posibilidades de crecer y de aprender. Ello requiere contar y participar de una buena calidad de vida escolar, de contenidos relevantes, ricos y rigurosos, de aprendizajes intelectuales superiores, así como también personales (afectivos, emocionales) y sociales,

entendiendo y viviendo lo que significa y representa una auténtica democracia basada en derechos y deberes recíprocos. Un modelo de escuela y de educación que fuere consecuente con ello exige, con toda certeza, docentes y centros renovadores, pero eso no basta. Dado que la justicia y la democracia educativa han de ser sistémicas (en caso contrario, solo caben casos excepcionales), resultan decisivas las políticas correspondientes por parte de reformas estatales. Han de concretarse en compromisos contundentes de los poderes públicos, y no solo en lo que se refiere a la educación, sino también a otras esferas sociales críticas: redistribución justa de bienes y recursos, trabajo y empleo, vivienda, sanidad, salubridad de las instituciones, democracia auténtica, etc. En una sociedad en la que persistan y se incrementen las desigualdades sociales y culturales injustas, la educación seguirá teniendo espacios posibles de crítica y de transformaciones alternativas, pero serán insuficientes por sí solos para contrarrestar el poder de las estructuras y las dinámicas de fondo que provocan la indignidad de muchas personas y la inequidad. De ahí que una veta esencial de este relato discurra por la denuncia y la crítica social, cultural, política y educativa simultáneamente, com también por una reclamación de una democracia radical: no basta la liberal ni, menos, la exacerbación de aquella según la cual sean los individuos libres quienes hayan de decidir y ser considerados únicos responsables de sus destinos y de sus actuaciones (Fielding y Moss, 2012).

En sus vertientes institucionales, los centros escolares son ideados como espacios públicos de participación y salvaguarda de bienes comunes, en particular la educación, y sobre todo, en la etapa obligatoria. Sus valores y principios de referencia, así como sus estructuras y sus espacios, relaciones y dinámicas, decisiones y prácticas respecto al currículo y a la enseñanza, el gobierno y la gestión institucional, el liderazgo y el desarrollo profesional docente. Habrían de tomarse en consideración y tomar como referentes tres visiones de la justicia (Furman, 2012): *justicia redistributiva* (un currículo común integrado por contenidos relevantes y aprendizajes hoy esenciales accesible a todos); *justicia cultural* (reconocimiento de las diferencias sociales y culturales del alumnado y atención a las mismas según las necesidades de cada uno, peleando para que no deriven en diferencias en derecho), y *justicia asociativa* (implicación del alumnado y otros agentes familiares y sociales), de forma que la garantía del derecho a la educación sea fortalecido conjuntamente mediante redes sólidas de capital social. Mucho más, por lo tanto, que autonomías organizativas y pedagógicas de uso y consumo particular o privado, y mucho más que unas u otras según criterios situacionales y personales de elección y de toma de decisiones. En esencia, más bien, proyectos de centros articulados en torno a valores y principios como los que se acaban de mencionar.

Para ello, desde luego, se requieren docentes y colectivos críticos empeñados en cultivar y construir «innovaciones teóricas» (son imprescindibles para reconocer los tiempos en los que se está viviendo, sus posibilidades y amenazas), buscar verdades dialogadas en comunidades discursivas y prácticas reflexivas, actualizar determinados valores y principios de actuación y, naturalmente,

desplegarlos con conciencia lúcida de sus posibilidades y limitaciones en relaciones y prácticas pedagógicas concretas y globalmente situadas. La innovación que se decidan a realizar (siempre que sea posible sumando las energías propias a las de otros, dentro de los centros y más allá), está llamada a conjugar la denuncia con las críticas constructivas, las críticas de lenguajes y discursos, con la elaboración de proyectos transformadores que, además de buscar sus sentidos y significados, puedan representar prácticas concretas de lucha contra la exclusión y a favor de una educación inclusiva efectiva.

Como puede apreciarse, esos tres relatos están elaborados con trazos muy gruesos. Como ya advertimos, puede darse el caso de que, al proyectarlos como lentes sobre el panorama abigarrado de nuestras innovaciones, resulten insuficientes si se toman separadamente. Es muy posible que, en momentos puntuales e incluso a lo largo de los años, se hayan entreverado y mezclado con unos u otros sentidos y consecuencias. Así trataremos de mostrarlo en el apartado final.

3. Avances y retos pendientes en materia de innovación: algunas conclusiones

Entre los dos balances extremos antes mencionados, parece justificada la adopción de una posición intermedia, reconociendo que, ciertamente, ha habido ciertos avances, aunque también nos queden problemas y retos que afrontar mejor que hasta la fecha. A la vista de lo expuesto en los dos apartados anteriores, para señalar unos cuantos, tomaremos los cuatro ejes referidos para organizar las innovaciones oficiales —reordenación del sistema, redistribución de competencias autonómicas sobre la educación, currículo, enseñanza y profesorado, autonomía de los centros— que también pueden servir para referirnos a las otras dos categorías indicadas. Y como, al lado del pasado del que nos hemos ocupado, no está de más hacer alguna mención tangencial al presente, se ofrecerá alguna consideración respecto a la crisis y a la LOMCE en curso. Cada uno de los aspectos será analizado remitiéndonos a los tres relatos que se acaban de describir sobre la innovación, así como tomando en consideración el criterio relativo al grado en que las trayectorias recorridas habrían permitido avances en lo que respecta a la garantía del derecho a la educación.

a) La reordenación del sistema educativo

Entre los *avances* que merecen ser consignados en este eje, es inexcusable tener que dejar constancia de que, en el período considerado, se logró una democratización formal de la educación, respondiendo como era debido a retos pendientes heredados de la dictadura. Ello se tradujo en un acceso de toda la población en la edad correspondiente a la educación obligatoria, ampliada como mínimo hasta los dieciséis años. Incluso, con el tiempo, se logró rozar la escolarización total en la educación infantil entre los tres y los cinco años, aunque no era obligatoria. Ello supuso que, a lo largo de los años noventa, las

cifras de graduación de la población escolar en primaria y secundaria obligatoria (también en otras posteriores) alcanzaran índices nunca logrados en el sistema educativo español (MEC, 2000, 2012). En este haber, hay que citar, asimismo, la creciente inversión en educación a lo largo igualmente de los años noventa. Así, se hizo posible una extensión de la red de centros sobre todo en secundaria, mejoras apreciables en el equipamiento de los mismos, una mayor disponibilidad de recursos (además de los convencionales surgieron y aumentaron los destinados a TIC), así como la ampliación de las plantillas docentes y de otros profesionales especializados. También, a mediados de los años ochenta y en los noventa, las administraciones educativas y las comunidades autónomas crearon diversos servicios a centros y a profesorado. Fueron muy relevantes, además de los directamente ligados a las delegaciones de Educación provinciales o a las consejerías de Educación respectivas (programas, inspección, etc.), los centros de profesores o los equipos de orientación y apoyo. Con el tiempo, tales servicios, profesionales y programas representaron a los recursos de apoyo al trabajo y a las necesidades de los centros, de los docentes y de las familias (becas, ayudas al estudio, comedores escolares, etc.).

Son destacables singularmente los esfuerzos dedicados a propiciar la integración en los centros ordinarios de poblaciones del alumnado antes segregadas (fue notable el programa de integración de estudiantes con necesidades educativas especiales), así como la disposición de medidas extraordinarias de atención al alumnado con más dificultades o, posteriormente, con altas capacidades. El Programa de Diversificación Curricular y el Programa de Garantía Social, por citar dos de los más antiguos, así como otros muchos creados a lo largo de los años a modo de «segundas oportunidades», representaron avances dignos de consideración. Fueron muestras de reconocimiento y respuestas debidas a sujetos y colectivos en situación de desventaja económica, social, cultural, lingüística, étnica o de otro tipo, como pudo ser el caso del incremento de la población inmigrante (aulas de acogida, programas interculturales, etc.). Sin que los ejemplos citados agoten las decisiones ni las consecuencias asociadas a la nueva ordenación del sistema educativo, constituyen un buen testimonio de hitos logrados y sostenidos que merecen ser valorados favorablemente según criterios de democracia educativa formal, aún cuando proceda señalar que ello representó una condición necesaria pero no suficiente para una auténtica democratización sustantiva.

Entre los asuntos no bien resueltos y los *retos pendientes*, habría que lamentar la permanente inestabilidad de la estructura del sistema, sometida a vaivenes reformistas según los partidos políticos en el gobierno nacional. El tan cacareado Pacto Nacional por la Educación fue quedando una y otra vez a la espera de tiempos mejores, como si de una fatalidad histórica se tratara. La nueva reforma en perspectiva es el ejemplo más reciente de cómo persiste la obsesión de trastornar el sistema sin unos mínimos de concertación y consenso. A su vez, la inversión en educación, que fue creciendo hasta alcanzar sus mejores cifras a mediados de la primera década del siglo actual, se ha visto muy afectada por la crisis a partir del año 2010. Los recortes ya hechos y los previsibles

(se anuncia un descenso hasta el 3,5 del PIB por imperativos de la reducción del déficit) están teniendo efectos colaterales preocupantes en varios aspectos de los centros (el profesorado y la atención al alumnado perteneciente a familias con mayores dificultades económicas), lo que ha dejado al descubierto incluso la aparición de necesidades alimenticias de la niñez a duras penas resueltas.

Así como es cierto que los resultados del rendimiento y la graduación en educación obligatoria fueron mejorando en los años noventa (puede verse en las cifras oficiales documentadas por el Ministerio de Educación), las nuevas estructuras y medidas adoptadas no impidieron su estancamiento e incluso su retroceso en los primeros años del siglo actual, aunque han repuntado al final de la década; por ejemplo: índices de graduación en ESO y reducción del tan lamentado abandono escolar temprano. Así y todo, tanto en los años de mejoras como en los de estancamiento y últimos repuntes, han persistido las cifras que informan de la existencia de fuertes desigualdades entre y dentro de los centros, así como entre las diferentes comunidades autónomas. Ya se miren los datos del MEC o los derivados de PISA, el mapa nacional ofrece una línea divisoria entre el norte y el sur, no del todo corregida por reformas educativas nacionales que perseguían corregir más efectivamente las conocidas inercias históricas. Con el tiempo, por lo demás, el sistema educativo se ha ido fragmentando (red pública, concertada y privada). Ello es un reflejo estructural de políticas nacionales y autonómicas y, asimismo, un factor de desigualdades patentes entre quienes asisten a la escuela pública (abierta a todos), la concertada (solo a unos pocos) y la privada (claramente reservada a las élites económicas y sociales). Un reto que, a la vista de los acontecimientos corrientes, no solo parece llamado a persistir, sino a incrementarse.

Si este tipo de cambios estructurales hubiera de relacionarse con la garantía del derecho a la educación, cabría concluir, en conjunto, que han sido más democráticas las estructuras creadas para facilitar la escolarización del alumnado, que las dispuestas para hacer real y efectiva la democracia educativa, la participación justa y equitativa de todo el alumnado en la educación. Las grandes políticas declaradas —que tuvieron sus efectos sobre esta dimensión— fueron, en la mayoría de los años del periodo, de carácter socialdemócrata: ello explica seguramente los logros alcanzados en materia de cantidad de escolarización. Pero, por muy diversos motivos internos al diseño y al despliegue de los cambios, por la creciente presión de las nuevas clases medias reclamando ofertas escolares a medida, por diversos problemas surgidos en los primeros años de la LOGSE o también por la existencia de tendencias internacionales conservadoras en países que ya habían logrado hacia décadas objetivos para nosotros novedosos, se retocaron las estructuras y también los discursos. Surgieron deslizamientos desde la igualdad y la democracia hacia la calidad y la apelación a nuevas formas de gestión de los centros (LOPEGCE, 1995) —todavía con el PSOE, aunque en su última etapa—. Legalmente, se consumaron con la LOCE (2002) y, de nuevo, están dando la cara con nuevos bríos en la LOMCE.

El sistema educativo, una vez logrados objetivos históricos pendientes desde hace décadas en materia de democracia y participación, no acertó a consolidar el valor de las nuevas estructuras creadas para esta finalidad. Una muestra de ello, entre otros ejemplos, es la creación de itinerarios anticipados, aunque no llegaron a aplicarse en sentido estricto, de manera que el reto que seguimos teniendo pendiente, incluso en materia de ordenación del sistema, se refiere precisamente a la falta de concierto para sostener y reforzar lo que, al menos en teoría y legítimamente, se suponía que debía ser un logro correspondiente a la democratización formal de la educación de base. Así pues, remitiéndonos a la fila social que aparece en la base del esquema de referencia, los retos que nos han quedado por afrontar corresponden a ir más allá de las políticas socialdemócratas: nominalmente, se adscribieron al segundo y al tercer relatos de innovación, pero, de hecho, quedaron a medias y fueron inefectivas. El relato innovador que estuvo en el ambiente durante las dos legislaturas conservadoras, no solo alteró las bases del sistema de acuerdo con una ideología social y educativa del mismo signo, sino que también contribuyó a agudizar las contradicciones experimentadas por los esfuerzos «progresistas» anteriores. La LOE (2006) posterior, a la vista de los hechos más actuales, solo consiguió atenuar un golpe que, según parece, ahora se va a asestar. Así que lo que nos resta, al día de hoy, no solo concierne al desafío de estabilizar legislativamente una estructura escolar y educativa democrática. También, y quizás esto sea más serio, la frágil adhesión social con la que cuenta la idea y el valor de una educación obligatoria y de calidad justa para toda la juventud, como una cuestión esencial de derecho bien enraizada y comprometida por la sociedad y la política.

b) La redistribución autonómica de las competencias en educación

Este aspecto, que no solo obedeció a razones organizativas y educativas, sino también a otras claramente políticas y constitucionales, como se indicó, posiblemente nos ha dejado avances en ciertos acuerdos respecto a la redistribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, aunque también otros retos que, a día de hoy, constituyen fricciones, exacerbadas todavía más con la LOMCE, tal como se ha podido observar en los últimos meses. Formal y jurídicamente, aquellos corresponden a la redistribución legítima del poder sobre la educación, a la consiguiente diversidad cultural, lingüística y social de las comunidades autónomas, que así se vio reconocida y valorada. Con ello, una mayor cercanía entre el ejercicio de las competencias educativas y los contextos territoriales y, por implicación, las personas y la sociedad. Posiblemente, algunos de los avances estructurales, programas, servicios, etc., citados en el punto anterior, no habrían sido posibles con un modelo plenamente centralizado, rígido y piramidal, menos participativo y democrático que el vigente. En esos términos, el sistema educativo, que venía de una larga tradición napoleónica, convergió con tendencias desarrolladas en otras latitudes (en algunos casos, hasta se fue más allá), de modo que, a pesar de otros pesares, bien vale destacarlo como un logro a colocar entre los avances.

Entre los asuntos no bien resueltos —retos pendientes—, a nadie se le ha escapado que el desempeño de las competencias por parte de las autonomías llegó a ofrecernos usos y abusos partidistas, sobre todo cuando de ello se hizo un espacio de pugna política con el Gobierno central de turno. Además de representar otra muestra del imposible pacto nacional, se ha podido constatar cómo, por parte de las comunidades autónomas, se han tomado decisiones propias sobre temas en los que debiera haber habido mayor concertación: políticas de escolarización que afectan a la red pública y concertada, organización y gestión de servicios, por ejemplo: de formación continuada del profesorado o asesoramiento externo a centros. Sea por las decisiones más específicas tomadas al respecto o por otras sociales, económicas y culturales de mayor alcance, una expresión del desconcierto autonómico han sido las desigualdades en materia de éxito escolar ya mencionadas. Es llamativo el hecho de que las geografías espaciales estén operando como un factor bastante determinante de la suerte educativa de la población escolar, de la redistribución desigual de oportunidades y resultados. Se puede aducir, con algún fundamento, que ello, por sus raíces históricas previas, no es atribuible a la democracia ni a las políticas educativas correspondientes, pero no deja de ser desafiante el hecho de que las correcciones de las desigualdades de antaño solo hayan sido parcialmente atenuadas. Ello, como dato, nos queda en el haber. Y, en otro plano, también como una explicación ausente todavía, referida a cómo y por qué las cosas se vienen comportando como lo hacen según territorios. Están por explorarse y ofrecer respuestas convenientes ciertos interrogantes, como, por ejemplo: ¿realmente, se han venido dando formas de gobierno y gestión educativa diferenciales según comunidades autónomas que están afectando al profesorado y al funcionamiento y que pudieran explicar en parte la distribución tan desigual del rendimiento escolar? ¿Qué cabría concluir del hecho de que algunas comunidades autónomas donde aplican políticas de escolarización más de derechas son aquellas que pueden presumir de mejores resultados obtenidos en PISA?

De manera que, además del reto pendiente, referido a una vertebración más satisfactoria del sistema educativo nacional y autonómico, habría que añadir el de documentar y procurar comprender, también mejor, cuáles pudieran haber sido los factores, las condiciones y las dinámicas educativas vinculadas a la gestión autonómica de la educación que, quizás, han influido en los resultados desiguales documentados y en la provisión real de educación que, en realidad, está ampliamente por conocer. O se logra, en el futuro, arrojar algunas luces sobre esta materia (sin desconocer naturalmente las contribuciones de los consabidos factores extraescolares) o persistiremos en políticas y en decisiones relacionadas con la redistribución territorial de la educación que seguirán basadas en comprensiones y respuestas insuficientes a los problemas pendientes de mejores soluciones.

c) La renovación del currículo, la enseñanza y la formación docente

Exceptuados los años anteriores y sucesivos a la LOCE (2002) —en los que se abonó «oficialmente» un caldo de cultivo adverso (también con existencia en la práctica) a la «educación progresista», que debía ser reemplazada por una «pedagogía del esfuerzo» supuestamente dejada de lado—, las ideas y las prácticas innovadoras más reconocidas en el ambiente merecen ser referidas, ciertamente, entre los *avances* concernientes a este eje. La plétora de innovaciones oficiales referidas en el primer apartado, las extraoficiales representadas por los colectivos de renovación crítica y esas otras a las que se aludió, llevadas a cabo por diversos agentes, colectivos, asociaciones y ONG, deben ser globalmente valoradas como avances. Caben todos los matices que se quiera y que procedan, pero, mirando las cosas en conjunto, los esfuerzos y las aportaciones hechas por parte de unos y de otros supusieron no solo novedades, sino también bondades en el currículo, la enseñanza, la evaluación, etc. A ello contribuyeron quienes innovaron bajo el paraguas oficial, pero que no se limitaron a cumplir con los procedimientos, así como los que llamaron insistentemente a cuestionar y poner remedio a los excesos nocionales, fragmentarios y académistas del currículo escolar, habiéndonos legado muestras dignas encomiables de esa «innovación teórica» antes referida. No solo tuvo lugar innovación en las prácticas, sino también en ideas, en actitudes, hasta en militancias. Entre unos y otros, seguramente con grados, sentidos y compromisos distintos, hubo seguramente muchas innovaciones que discurrieron, no por lo técnico y lo instrumental, sino más bien por lo personal y reflexivo, la indagación, el trabajo en grupos y colectivos. Todavía más, por opciones y apuestas claramente críticas de parte de no pocos, contactando con ideas de progreso social y educativo, generadas aquí y en otras latitudes, diseminadas y asumidas por muchas personas dentro de los centros y más allá de ellos.

La formación del profesorado, en particular la continuada (la inicial merecería un capítulo aparte), también nos legó otros avances. La red de los CEP (su influencia es la más reconocida, por ejemplo, en los datos empíricos antes presentados) no solo contribuyó a diseminar innovaciones y apoyarlas, sino también a que muchos asesores y asesoras desarrollasen conocimientos, conciencia y capacidades para facilitar el desarrollo profesional docente. Otros profesionales, como los miembros de equipos de orientación y apoyo, aportaron sus granitos de arena, aunque mucho menores en cantidad y no siempre loables en calidad, como también se hace patente en la investigación referida. Así, se logró una cierta «masa crítica», un buen conjunto de recursos y herramientas profesionales de trabajo.

El profesorado dispuso de oportunidades de formarse (se exploró un abanico muy amplio de modalidades formativas) y muchos seguramente las aprovecharon. Sin poder relatar avances más concretos que serían interminables, el núcleo de los que han de ser consignados se refiere a que nuestro sistema cuenta, a día de hoy, con docentes mejor preparados que antaño, con mayores recursos y disposiciones a innovar. Muchos están implicados en redes profe-

sionales que hacen posible compartir ideas y experiencias. Existen ahora más y mejores conocimientos y experiencias sobre qué vale la pena innovar y cómo hacerlo en la práctica, relacionados con todo género de ámbitos y alumnado, temas candentes y asuntos relativos a la enseñanza, a la evaluación o a la formación del profesorado. Muchos docentes, asimismo, cuentan hoy con una conciencia más clara acerca de la diversidad social y cultural de los estudiantes, mejor informada desde un punto de vista ético y justo, así como aceptablemente bien equipada de capacidades y recursos. Se fueron desarrollando a lo largo de los años y forman, a día de hoy, parte de nuestro capital renovador. Una muestra es, en suma, que, en la actualidad, por nuestro sistema educativo, particularmente a través de los profesionales de sus diferentes niveles, circulan conocimientos en consonancia con los más y mejor contrastados saberes y metodologías aquí y en otros lugares. Se han desarrollado múltiples proyectos de investigación-innovación sobre las cuestiones y los interrogantes que han ido surgiendo sobre el currículo, la enseñanza y los diferentes asuntos relacionados con la profesión docente, por ejemplo: el alumnado, hoy bien diferente al de las décadas anteriores. No sin pesar y sufrimiento, aunque también con satisfacciones, el profesorado ha ido tomando conciencia de que era preciso replantearse ideas, métodos y relaciones más sensibles a los tiempos corrientes, y sus esfuerzos no han sido en vano. Desconocer avances innovadores sería incorrecto e infundado, estén o no del todo documentados, sean de calidad y hayan provocado o no todos los efectos deseables.

No cabe duda, sin embargo, de que, en este aspecto, también quedan problemas y retos por afrontar. El primero de ellos supone un jarro de agua fría para las innovaciones ocurridas, la oficial y las demás. Me refiero a los ya mencionados *resultados escolares insatisfactorios, desiguales e injustos*, en los que los avances, a pesar de ocurridos, son manifiestamente insuficientes. En ningún modo podrían atribuirse exclusivamente a la innovación acaecida; acaso podrían serlo, más bien, a las innovaciones ausentes. Los datos que antes se presentaron sobre participación del profesorado en proyectos de innovación, incluso tomados como meros indicios, hacen pensar en la persistencia de algunos puntos débiles al respecto. Una cuestión que está en el ambiente, y que suele ser aducida por la derecha política y mediática, se formula así: la única política aplicada en este país ha sido la «progresista», es la hora —se argumenta— de aplicar otra diferente a la vista de los malos resultados cosechados. Se trata de un análisis con trampa y de una propuesta sin fundamento, más allá de lo ideológico. Pero forma parte, también, de un reto pendiente, a saber, que se necesita, no ya un pacto político por la educación, sino también una social y, desde luego, a favor de conseguir mejoras pendientes, más democráticas y justas. Lo contrario de un regreso a etapas que merecen ser dejadas atrás. El reto, más bien, es mirar hacia delante, aplicar los propósitos y los esfuerzos necesarios para hacer, todavía mejor, caminos que solo se transitaron a medias, únicamente por parte de unos pocos.

En este sentido, mirando hacia el interior de los centros y las aulas, seguramente no necesitamos un mayor número de innovaciones (las ha habido de

todos los colores), sino una cultura renovadora menos parcelada, fragmentaria, individual (del voluntariado docente), y, por el contrario, más integral e integradora. Es posible que se haya abusado de cantidad de proyectos e innovaciones y, por lo tanto, se haya carecido de vertebración, cohesión y coherencia innovadora, centrada en lo esencial (la mejora del currículo, la enseñanza, las relaciones pedagógicas, las metodologías, el uso de materiales didácticos y la evaluación). Al echar un vistazo a los datos empíricos anteriores (solo como indicios, una vez más), se echan de menos asuntos innovadores referidos al núcleo esencial del currículo, la enseñanza y la evaluación, la tan urgente como necesaria atención a la diversidad, el riesgo y el fracaso escolar. Hay sospechas de que nuestro legado innovador (consignable como avance) pueda ser, al mismo tiempo, fragmentario, carente de la articulación deseable en torno a lo esencial, más una característica de ciertos sujetos o quizás colectivos aislados, pero no tanto una propiedad de la cultura compartida ampliamente por el profesorado y, menos aún, por el sistema educativo en su conjunto.

En lo que respecta a la formación continuada del profesorado, al lado de los puntos fuertes antes reconocidos, cabe hablar también de algunas zonas oscuras. Todavía siguen llamando a la puerta urgencias y desafíos que no se acometieron como era debido. Por citar algunos, un par de ellos nos parecen significativos. Uno, los servicios y profesionales de apoyo a la formación continuada del profesorado, los CEP u otros similares. Nos dejaron pendientes su verdadera profesionalización, autonomía, cercanía a los centros y capacidad de colaborar en proyectos renovadores del currículo y la enseñanza, así como el reconocimiento debido al trabajo realizado y por realizar. Al lado de logros, cosecharon también descrédito por parte de las «bases» (siempre estuvo rondando aquello de la deserción de la tiza). Una muestra es que prácticamente nadie ha levantado la voz, ni los sindicatos ni el profesorado, por su progresivo e imparable desmantelamiento. A pesar de la importancia trascendental de la formación docente (jaleada por algunos a propósito del Informe McKinsey), de las estructuras, las condiciones y los servicios adecuados que la hagan posible y buena, parece ser que no es ni siquiera un reto para bastante gente: está en fase de simple desaparición en varias comunidades autónomas.

El segundo atañe al lugar y a la valoración con la que cuenta la formación en tanto que derecho y deber efectivo de todo el profesorado. Sigue extendida, más bien, la máxima de que el desarrollo profesional ha de ser voluntario, solo y exclusivamente dentro del horario lectivo (no el laboral), así como que el hecho de considerar que implicarse o no en un proyecto innovador determinado es una cuestión de cada cual, no una norma institucional y profesional de la condición docente como tal. Tanto respecto a la participación del profesorado, como en relación con los temas, las actividades, los objetivos y los impactos de la innovación, los datos empíricos comentados antes ofrecen indicios de lo que se está diciendo. Apuntan claramente a un desafío por afrontar.

Finalmente, echando una ligera mirada al presente en curso, es forzoso mencionar el gran reto del previsible porvenir en materia de renovación peda-

gógica. ¿Qué llegará a suceder en materia de innovación curricular y pedagógica, así como en la formación del profesorado que ha de servir para nutrir y estimularla, si persisten los actuales efectos colaterales y negativos de la crisis (condiciones de trabajo), y si se llega a aplicar una reforma en la que precisamente la innovación y el desarrollo profesional están ausentes? El tiempo lo dirá.

d) *La autonomía de los centros*

En esta materia, ciertamente, hubo *avances*. Así como la ordenación del sistema hizo posible una mayor democracia en el acceso y la permanencia del alumnado en el sistema, el reconocimiento de la autonomía organizativa y pedagógica de los centros también contribuyó, a su manera, a convertir a las instituciones escolares en organizaciones más democráticas y participativas, con mayores espacios, órganos y roles en los que estar presentes, deliberar y decidir sobre la diversidad de asuntos que conciernen al gobierno y al funcionamiento de las instituciones docentes públicas. Los consejos escolares de centro fueron una de sus expresiones más concretas, tanto para el profesorado como para las familias, el alumnado y la comunidad. Han representado logros que deben reconocerse como es debido. También, los referidos a la constitución y al funcionamiento de comisiones de diversa naturaleza, a la organización y al funcionamiento de ciclos y departamentos, o propicias al desarrollo de iniciativas variadas, tanto actividades innovadoras de lo escolar como de lo extraescolar. Con toda certeza, nuestros centros de este período han propiciado que todos los sujetos afectados e implicados en ellos hayan contado con mayores posibilidades que antaño para hacer oír y hacer valer sus voces. No ha sido poco, aunque haya de ser mejorable. No bastan las estructuras ni los buenos principios de gobierno participativo, pero son necesarios para que pueda ocurrir.

Precisamente, los *retos pendientes* al respecto se cifran, de un lado, en que nos fue quedando como asignatura sin aprobar la de tornar efectiva, genuina y construida por dentro la tan cacareada autonomía escolar y, de otro, las previsiones reformistas que ahora apuntan hacia un escenario diferente. No era tarea fácil el desarrollo deseable de la novedosa autonomía de los centros, una con buenos criterios rectores, capacidad institucional y responsabilidades compartidas, así como con los apoyos y las condiciones administrativas favorables, no a golpe de decretos. En esta materia, la tal autonomía, claramente adscrita al segundo relato de la innovación, derivó con frecuencia hacia versiones reglamentistas, burocráticas y técnicas. Ello no solo dejó lo más importante por desarrollar, sino que contribuyó a cavar la fosa de su descrédito. Salvo excepciones muy contadas, seguramente, no fue lo común una autonomía reflexiva y, menos aún, una realmente crítica, en línea con el tercer relato. Contra el muro de una realidad bien distinta, se toparon no solo las innovaciones oficiales, sino también las extraoficiales, y no digamos las ausentes. Unas y otras, aunque por motivos posiblemente diferentes, dejaron por conquistar

el territorio de las visiones y de los ideales compartidos por todo el centro, los compromisos asumidos y llevados a efecto en la práctica por la comunidad educativa, la democrática rendición de cuentas de lo que se hacía y de sus efectos, así como una cultura evaluativa centrada en conocer, comprender y activar las mejoras pertinentes. Mucha presencia de derechos y deberes formales, pero una mucho más atenuada y excepcional de lo que está más allá, renuente a ser legislado o agotado en el cumplimiento de las formalidades. Nos han quedado en lo pendiente los auténticos proyectos organizativos y pedagógicos de los centros, el verdadero liderazgo y dirección de centros, los proyectos de renovación profundos de lo más importante, la efectiva coordinación y sinergias de ideas, metodologías, prácticas y corresponsabilidad institucional por los resultados. En suma, llenar de vida, de ideas, de capacidades y de compromisos la existencia, el gobierno y el funcionamiento de muchos de nuestros centros, haciendo de ellos espacios públicos de democracia, de una educación de calidad justa y equitativa.

La situación corriente ha provocado en muchas personas la inquietud, no ya por lo que habría que hacer de cara a acometer ese tipo de desafíos, sino porque se está invitando a sacarlos fuera de la agenda. Sobre la autonomía que había de ser innovadora haciendo esfuerzos por situarse bajo los auspicios del segundo y del tercer relatos expuestos, ahora se cierne un giro legislado que claramente apunta hacia el primero: mayor regulación y control, menor democracia y participación, más fragmentación de la red escolar, más iniciativas a tomar bajo el imperativo de la competitividad entre escuelas y centros. El lamento por lo que pudo ser y no fue en materia de autonomía escolar, pero que todavía podría y debería llegar a ser, se ve reemplazado ahora por nuevos vientos que soplan en otras direcciones. También el tiempo dirá qué llegan a mover y en qué grado lo hacen. Con ello, se progresa o se retrocede en la garantía democrática y justa del derecho de todos a la educación debida. Ese será el mayor reto.

En resumidas cuentas, las últimas décadas han desplegado, por nuestro sistema educativo, avances innegables y más retos pendientes de lo que cabría haber esperado cuando se iniciaron los primeros cambios educativos de la democracia. La revisión realizada es, como se decía al principio, esquemática y parcial, pues solo se han destacado algunos aspectos entre otros que podrían haber sido considerados. Además de los unos y los otros citados, el mayor reto que nos atañe, cargado de serios interrogantes, es cuál será la deriva del sistema educativo en manos de una crisis que no cesa y de unas fuerzas económicas y políticas empeñadas en provocar un giro histórico que no lleva a pensar nada bueno. Mal que bien, se acometieron reformas e innovaciones inspiradas en el segundo y en el tercer relatos expuestos. Habrá que seguir atentos a la posibilidad de seguir apostando por ello, incluso en tiempos de hegemonía del primero. A la postre, algo de lo que suceda será como un termómetro para apreciar la sostenibilidad de los avances conseguidos o su fugacidad.

Referencias bibliográficas

- AREA, M. (2008). «Innovación pedagógica con TIC y el desarrollo de las competencias informacionales y digitales». *Investigación en la Escuela*, 64, 5-18.
- BOLÍVAR, A. (1999). «Modelos de corte crítico y postmoderno: Descripción y balance». En: ESCUDERO, J. M. (ed.). *Diseño, desarrollo e innovación del currículo*. Madrid: Síntesis.
- BOLÍVAR, A. y RODRÍGUEZ, J. L. (2002). *Reformas y retórica: La reforma educativa de la LOGSE*. Archidona: Aljibe.
- CASTAÑEDA, L. y ADELL, J. (eds.) (2013). *Entornos personales de aprendizaje: Claves para el ecosistema educativo en red*. Alcoy: Marfil.
- COLECTIVO LORENZO LUZURIAGA (2012). *Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de las Autonomías* [en línea]. <www.colectivolorenzoluzuriaga.com>.
- CUBAN, L. (1992). «Curriculum stability and change». En: JACKSON, P.W. (ed.). *Handbook of Research on Curriculum*. Nueva York: Macmillan, 216-247.
- DE PABLOS, J. (2013). «La formación e investigación en el campo de la tecnología educativa». *Revista Fuentes* [en línea], 13, 9-16. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/ejemplar?codigo=338275>>.
- ESCUDERO, J. M. (1994). «El desarrollo del currículo por los centros: Un balance todavía provisional pero ya necesario». *Revista de Educación*, 304, 113-145.
- (2002). *La reforma de la reforma: ¿Qué calidad para quiénes?* Barcelona: Ariel.
- (2004). «Dos décadas de reformas escolares en España y Latinoamérica: Algunas lecciones que es preciso aprender». *Revista Fuentes* [en línea], 5. <http://institucional.us.es/fuentes/gestor/apartados_revista/pdf/numeros_anteriores/kndfwsak.pdf>.
- (2012a). *Asuntos clave y pendientes para mejorar la educación* [en línea]. Diálogos de ADEME (Alcalá). <ademblog.wordpress.com/textos/>.
- (2012b). «Claros y oscuros del Espacio Europeo de Educación Superior como innovación educativa». *VII Congreso Iberoamericano de Docencia Universitaria. Porto, 24-27 de Junio 2012* [en línea]. <http://www.fpce.up.pt/ciie/cidu/docs/VIICIDU_EscuderoMunoz_Es.pdf>.
- (2012c). «La educación inclusiva, una cuestión de derecho». *Educatio XXI*, 20 (3), 109-128.
- (en prensa). «La mejora equitativa de la educación y la formación continuada del profesorado». *Multidisciplinary Journal of Educational Research*.
- FIELDING, M. y MOSS, R. (2012). «Radical Democratic Education». *2012 Annual Meeting Theme: 107th ASA Annual Meeting*. ASA, 1-37.
- FLECHA, R. (2008). *Comunidades de Aprendizaje*. Sevilla: Fundación ECOEM.
- FURMAN, G. (2012). «Social Justice Leadership as Praxis: Developing Capacities Through Preparation Programs». *Educational Administration Quarterly* [en línea], 48 (2), 191-229. <<http://dx.doi.org/10.1177/0013161X11427394>>
- GARCÍA, J. R. (2012). «Construir nuevas formas de pensar la educación y su cambio». *Diálogos de ADEME* [en línea]. <<http://ademblog.wordpress.com/textos-cambio-educativo/#2>>.
- GARCÍA GÓMEZ, R. J. y GÓMEZ GARCÍA, J. (coord.) (2009). «Redes sociales, municipalidad y desarrollo educativo». *Monográficos Escuela*, 3 [en línea]. <<http://innova.usal.es/main/document/document.php?cidReq=CL5b72>>.
- GIMENO, J. y CARBONELL, J. (2004). *El sistema educativo: Una mirada crítica*. Barcelona: Cisspraxis.

- GONZÁLEZ, M. T. y ESCUDERO, J. M. (1987). *Innovación educativa: Teoría y procesos de desarrollo*. Barcelona: Humanitas.
- GRAÑERAS, M. (dir.) (1999). *Las desigualdades en la educación en España II*. Madrid: CIDE.
- HARGREAVES, A.; LIEBERMAN, A.; FULLAN, M. y HOPKINS, D. (eds.) (2010). *Second International Handbook of Educational Change* [en línea]. Dordrecht: Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-90-481-2660-6_6>
- KEMMIS, S. y GROOTENBOER, P. (2008). «Situating praxis in practice: Practice architectures and the cultural, social and material conditions for practice». En: KEMMIS, S. y TRACEY, J. (eds.). *Enabling Praxis: Challenges for Education*. Rotterdam: Sense Publishing.
- KEMMIS, S. y SMITH, T. (2008). «Personal Praxis and praxis: Learning through experience». En: KEMMIS, S. y TRACEY, J. (eds.). *Enabling Praxis: Challenges for Education*. Rotterdam: Sense Publishing.
- LÁZARO, J. M.; MARTÍNEZ, A. y MAYORDOMO, A. (2011). «Perspectiva histórica de la innovación educativa en España (1970-2008)». En: MEC (2011). *Estudio sobre la innovación educativa en España* (capítulo 2). Madrid: IFIIE.
- MARCELO, C.; MAYOR, C. y GALLEGO, B. (2010). *La innovación educativa en España desde la perspectiva de sus protagonistas* [en línea]. <<http://www.ugr.es/local/recfpro/rev141ART6.pdf>>.
- MARTÍNEZ BONAFÉ, J. (1994). «Los colectivos críticos profesores y profesoras en el estado español». *Investigación en la Escuela*, 22, 7-23.
- MEC (2000). *Sistema estatal de indicadores de la educación*. Madrid: Síntesis.
- (2011). *Estudio sobre la innovación educativa en España*. Madrid: IFIIE.
- (2010). *Programas de Cooperación Territorial*. Madrid.
- (2012). *Datos y cifras*. Curso escolar 2011-2012. Madrid.
- PROFESORADO. REVISTA DE CURRÍCULUM Y FORMACIÓN DEL PROFESORADO (2010). «Investigación sobre la práctica de la innovación educativa». Monográfico de *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 14, 1.
- PUELLES, M. de (2000). «La LOGSE en el contexto de las reformas escolares». En: AA.VV. *Informe Educativo 2000: Evaluación de la LOGSE (Fundación Hogar del Empleado)*. Madrid: Santillana, 29-51.
- «Reformas e innovaciones educativas (España, 1907-1939)». Monográfico de la *Revista de Educación*, número extraordinario, 2007. Coordinación: Antonio Viñao.
- REVISTA DE EDUCACIÓN (2004). «La autonomía de los centros escolares». Monográfico de la *Revista de Educación*, 333, enero-abril 2004.
- RODRÍGUEZ ROMERO, M. (2001). «Las representaciones del cambio educativo». *Revista de Educación*, 326, 167-184.
- (2012). «Algunas aportaciones de las teorías postcríticas al cambio educativo». *Revista de Educación*, 357, enero-abril, 617-629.
- ROGERO, J. (2010). «Movimientos de renovación pedagógica y profesionalización docente». *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 4 (1), 141-166. <<http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol4-num1/art7.pdf>>.
- ROZADA, J. M. (2002). *Las reformas y lo que está pasando: De cómo en la educación la democracia encontró su pareja: el mercado* [en línea]. <http://www.fedicaria.org/pdf/ponencia_reformas.pdf>.
- SMYTH, J. (1993). *A Socially Critical (View of the Self-Managing School)*. Londres: The Falmer Press.

- TABANQUE (2003). «Los movimientos de renovación pedagógica y la transformación socioeducativa». Monográfico de la revista *Tabanque* [en línea], 17 <<http://jei.pangea.org/edu/tab/index.html>>.
- TIANA FERRER, A. (2011). «Políticas de formación del profesorado y mejora de los sistemas educativos: Algunas reflexiones a partir de la experiencia española». *Revista Fuentes*, 11, 13-27. <http://institucional.us.es/fuentes/gestor/apartados_revista/pdf/firma/bvxxhugvs.pdf>.
- VIÑAO, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*. Madrid: Morata.
- VIÑAO, A. (2004). *Escuela para todos: educación y modernidad en la España del siglo xx*. Madrid: Marcial Pons.
- YANES, J. (2012). *Crítica y nostalgia de los Movimientos de Renovación Pedagógica* [en línea]. <<http://articulosedujuanyanes.blogspot.com.es/2012/11/critica-y-nostalgia-de-los-movimientos.html>>.
- ZEICHNER, K. (2010). «Competition, economic rationalization, increased surveillance, and attacks on diversity: Neo-liberalism and the transformation of teacher education in U.S.». *Teaching and Teacher Education* [en línea], 26, 1544-1552. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.tate.2010.06.004>>
- ZEICHNER, K. (2011). «Assessing state and federal policies to evaluate the quality of Teacher preparation programs». En P. EARLEY; D. IMG y N. MICHELLI (eds.). *Teacher education policy in the United States: Issues and tensions in an era of evolving expectations*. New York: Routledge, 75-105.

La escuela pública y la promoción de la mejora social. Reflexiones a partir de Latinoamérica*

Sebastián Donoso-Díaz
Universidad de Talca. Chile.
sdonoso@utalca.cl



Recibido: 30/7/2014
Aceptado: 30/7/2014

Resumen

El texto analiza la institución escolar en el marco de la temática señalada, revisando, a grandes líneas, su aporte a la mejora de la sociedad. Lo hace desde una visión centrada en los problemas más relevantes que nos aquejan. Se entiende que la institución educativa y los sistemas pedagógicos han de tener una funcionalidad muy estrecha con el presente y con el futuro de las sociedades y, en razón de ello, se puede valorar su impacto y su trascendencia, esencialmente desde esta perspectiva. Dichas materias se revisan desde la heterogeneidad que representa Latinoamérica, como un continente de grandes desigualdades sociales y, por ende, de grandes urgencias, muchas de las cuales llevan a pensar en la eficacia de la escuela, pero sin ligarla —en lo determinante— con la resolución de los problemas que afectan a la sociedad. Este es el desafío de magnitud para hoy: levantar la vista y comprender hacia dónde vamos y qué podría hacer la escuela en ese escenario para apoyar la construcción de una sociedad con verdaderas soluciones.

Palabras clave: institucionalidad educativa; desafíos sociales presentes y futuros; cambio social.

Resum. *L'escola pública i la promoció de la millora social: Reflexions a partir de Llatinoamèrica*

El text analitza la institució escolar en el marc de la temàtica assenyalada, tot revisant, a grans trets, l'aportació que realitza a la millora de la societat. Ho fa des d'una visió centrada en els problemes més rellevants que ens afligeixen. S'entén que la institució educativa i els sistemes pedagògics han de tenir una funcionalitat molt estreta amb el present i el futur de les societats, i, quant a això, se'n pot valorar l'impacte i la transcendència, essencialment des d'aquesta perspectiva. Aquestes matèries es revisen des de l'heterogeneïtat que representa Llatinoamèrica, com un continent de grans desigualtats socials i, per tant, de grans urgències, moltes de les quals porten a pensar en l'eficàcia de l'escola, però sense lligar-la —en l'essencial— amb la resolució dels problemes que afecten la societat. Aquest és el desafiament de magnitud per avui: aixecar la vista i comprendre cap a on anem i què podria fer l'escola en aquest escenari per donar suport a la construcció d'una societat amb veritables solucions.

Paraules clau: institucionalitat educativa; desafiaments socials presents i futurs; canvi social.

* Agradezco a Andrés Donoso y a Claude Auroi sus aportes y comentarios al texto. Este trabajo es parte del proyecto DI 0650 de la Universidad de Talca.

Abstract. *Public schools and the promotion of social improvement: Reflections from Latin America*

This article examines educational institutions in Latin America through a broad review of their contribution to improving key problems facing society today. As key players in the present and future of societies, it is essential to assess the impact and importance of schools and educational systems from this perspective. These issues are reviewed from the viewpoint of the heterogeneity of Latin America; a continent with marked social inequalities that require urgent solutions. Many of these problems lead us to believe in the efficacy of schools, without linking them – in a determinant manner – to the resolution of problems affecting society. This is the greatest challenge of today: to look up and understand where we are headed and what schools can do in this scenario to contribute to building a society through real solutions.

Keywords: educational institutions; present and future social challenges; social change.

Sumario

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. La educación y la institución escolar 2. La morfología invariante de la institución escolar 3. La desescolarización de la educación para el cambio social: los años sesenta y setenta | <ol style="list-style-type: none"> 4. La contrarrevolución neoliberal de los años ochenta y los desafíos de la escuela del presente siglo <p>Referencias bibliográficas</p> |
|--|--|

Solo hay amos donde hay esclavos.
(Ghandi)

1. La educación y la institución escolar

Aunque la escuela es un fenómeno más bien reciente en la historia de la humanidad, existe la impresión generalizada de que su presencia data de mucho antes, quizás porque evidencia un gran arraigo con el hacer cotidiano de la sociedad moderna, ocupa un lugar determinante en ella y es difícil —al menos en la actualidad— de que sea reemplazada con éxito en su tarea de «construcción social de la realidad» (Berger y Luckmann, 1968), como también porque substituyó con éxito, desde la funcionalidad social, la labor que otrora hacían la familia, la parroquia, el sindicato, los gremios y otras instancias que cumplieron, sin el oficio profesional ni sistemático de la institución escolar, la tarea de educar.

La escuela se inicia y se instala en la Europa moderna, impulsada esencialmente por razones religiosas propias de la adoctrinación que motivan las propuestas sustentadas por la Reforma y la Contrarreforma. Su extensión siguiente se debe a razones políticas propias del proceso de construcción de la ciudadanía en el continente. El cambio de la sociedad tradicional a la moderna se produce, efectivamente, tras el cambio político de «gobernar territorios a

governar personas» (Foucault), lo cual provoca el diseño y la instalación de instituciones dedicadas a la socialización, que, con el paso del tiempo, han ido cediendo terreno, ante las dificultades por mantenerse actualizadas. Este nuevo esquema de pacto social es el que ha puesto en crisis a la institución escolar, a la par de otras instituciones sociales más longevas y preponderantes, y da cuenta de los desafíos mayúsculos que se enfrentan en este ámbito.

Solamente hace unos doscientos años que la educación fue considerada como un deber del estado nacional. A partir de ello, se tradujo en lo que conocemos como la política pública al respecto. En el caso latinoamericano, la extensión de la escuela y de sus dilemas —presentes con nuevos rostros desde entonces hasta el día de hoy— como una preocupación y una responsabilidad del estado es tributaria de los movimientos independentistas de los siglos XVIII y XIX que despertaron al continente americano, y fue un ideal asumido por las impúberes repúblicas, que trataron, con éxitos muy relativos y diferentes, de organizar los sistemas de educación, sustentados, esencialmente, en la escuela pública municipal.

La expansión de la educación en las décadas siguientes fue producto de la creencia de que era un imperativo ineludible para que el pueblo, los ciudadanos y la sociedad pudieran hacer efectiva su soberanía, de forma que una tarea importante e inminente de los sistemas escolares, asentada en la institución educativa, fue la construcción de los procesos identitarios de la «cultura del estado nación» que caracterizan a la sociedad moderna, más bien con un fuerte asiento en la socialización primaria y secundaria de sus ciudadanos. De esta forma, la escuela nace con la finalidad de formar a las élites directivas de la ciudadanía, meta a la que se le suman prontamente otras, y, conforme el contexto socioterritorial en el que se sitúa, aquellos establecimientos educacionales para los líderes de la sociedad tendrán una impronta diferente de los implementados para los hijos de trabajadores o para la formación de los nacientes sectores medios que generó la industrialización, tarea no menor que guía su hacer hasta los procesos de masificación de la educación, propios —en la región— de la segunda mitad del siglo XX.

Dichos procesos sociales incidieron en que la educación empezara a comprenderse y vivirse como algo fundamental para el conjunto de la sociedad. Esta alta estima de la educación incidió para que los actores políticos relevantes e intelectuales que por aquellos años reflexionaban sobre ella compartieran el mismo principio: *la educación es buena y deseable para toda la población*. De ello se desprendía la propuesta (política) que esta debía promoverse, fomentarse y/o mejorarse. La educación adquirió, así, un halo sagrado y la escuela comenzó a comprenderse como un templo al que debía asistirse con regularidad.

Las importantes transformaciones socioeconómicas que se implementaron en las naciones latinoamericanas tras los movimientos independentistas del siglo XIX hicieron que, en esos años y producto de su efecto, la educación adquiriese el carácter de un bien vital para amplios sectores de la población, los que se relacionaron con los adelantos en los medios de transporte (energía a vapor y utilización del hierro en naves y ferrocarriles), los cuales —a su vez— impulsa-

ron la urbanización de las sociedades, al inaugurarse un proceso sostenido de migración del campo a la ciudad, lo que generó un crecimiento explosivo de la población en pueblos, puertos y ciudades, y que se desarrollaran nuevas formas de producción de corte industrial. Ambos factores, urbanización e industrialización, fueron determinantes sobre la escuela y la escolarización de la población e hicieron ineficientes los procesos tradicionales al respecto, debido principalmente al hecho de que los adultos no conocían el emergente escenario que debían enseñar. A raíz de esta situación, enseñanza y escuela se unieron, de esta manera, se validó la escuela como el referente de la educación. A razón de ello, la educación formal se comprendió como el principal medio de socialización y se entendió que debía ser llevada a cabo por especialistas que contaran con los conocimientos y los recursos necesarios para tan delicada función, lo cual dio paso a la incipiente profesionalización de los maestros.

La necesidad de entender este nuevo escenario social y económico que se acercaba, por entonces a una velocidad nunca vista y con la fuerza imparable de los procesos de industrialización, hizo que aumentase, por parte de los sectores medios y populares, la demanda de educación formal, fenómeno que tuvo una gran presencia en los indicadores educativos. Hacia fines del siglo XIX, se multiplicaron considerablemente las cifras de cobertura, entendiendo que la brecha al respecto era relevante de cubrir incluso un siglo después, no obstante, el salto propiciado por esta iniciativa fue determinante en la región.

Este efecto es claramente atribuible a la promoción de la mejora social que se instala a la par de los procesos de masificación de la educación, como fenómenos concomitantes. No obstante estos no siempre fuesen en el sentido predefinido por los mentores de la escuela, no es menos cierto que dan un gran impulso para que las propuestas que apuntan en la promoción social vayan de iniciativas aisladas, muy precisas y con un gran componente paternalista, hacia fórmulas institucionales de mayor envergadura asociadas a esa perspectiva. El impulso que trajo la escolarización en el continente fue irreversible, de ahí que alfabetización y escolarización fueran sucesos indivisibles.

La enseñanza formal fue paulatinamente transformándose en una etapa obligatoria para niños y niñas, y en tanto aumentaron los ingresos de los estados, esencialmente derivados de los tributos por los incrementos productivos, la educación se fue fortaleciendo. No obstante, la herencia cultural de los imperios invasores de América había instalado la idea de que la educación debía tener un carácter humanista y lo que hacía falta era su mejora. Había voces que señalaban la existencia de una disociación significativa entre lo enseñado por la educación y las necesidades de la sociedad, lo que provocó que aquella no sirviese a nobles fines, sino, al contrario, valiese para que se adoctrinara a las personas en el orden dominante o bien para producir buenos trabajadores. Dichos debates—por cierto—siguen hasta nuestros días, matizados bajo los contextos respectivos, puesto que se entiende que la educación, lejos de tener un carácter neutro, ha sido un instrumento potente de cambio o de dominación, con todas sus posibilidades intermedias, de modo que existe evidencia razonable tanto para unos como para otros.

Este marco es fundamental para comprender el escenario de la escuela en el siglo XXI e identificar las transformaciones profundas acaecidas en la educación en el paso del siglo XIX al XX, a saber: primero, los inicios de su masificación, que culminan, en el mejor de los casos, en el siglo XX, y es materia aún pendiente de varios países de la región; segundo, su propuesta de articulación en un sistema educacional, cuestión formalmente lograda, y, tercero, su orientación nacional como contribución a los procesos identitarios, cuestión que siempre será perfectible. Si bien estas cuestiones siguen vigentes en el siglo XXI —bajo diferentes adecuaciones—, la institucionalidad escolar asume y es demandada por nuevas formas de enfrentar estos desafíos y complejidades, muy superiores, según se cree, a los de la fase reseñada y que se centran esencialmente en la necesaria y urgente corrección de las grandes desigualdades sociales que azotan al continente latinoamericano: «la desigualdad en educación es el medio más importante por el que se realiza la selección laboral y por eso es el medio más importante por el cual se transmiten las ventajas y las desventajas de generación en generación» (Naciones Unidas, 1975: 68).

2. La morfología invariante de la institución escolar

Al poco andar, la escuela pasó de las políticas de adoctrinamiento y socialización de sus estudiantes a una combinación de funciones de socialización diversas, a las cuales se agregó esencialmente, en palabras de Gramsci (1949), la capacitación de sus integrantes en habilidades cognitivas, tanto para un desempeño básico en la sociedad, fundamentalmente correspondiente a lo que se entiende por la educación en la escuela pública, como para que los sectores sociales más pudientes e influyentes se pudieran formar en habilidades superiores.

Ciertamente, el optimismo que conlleva la educación como factor clave en el progreso personal y social, incluyendo en esta dimensión «la sustentación del pacto social derivado de la armonía social», se prolonga con cierta dificultad hasta nuestros días, en tanto los actores sociales parecen revisar en forma creciente si sus derechos y deberes son adecuadamente balanceados con los de los restantes actores, incluidas las empresas y el estado, materias que han sido el detonante de los conflictos sociales y políticos de inicios de la presente década de este siglo en varios países de la región. Ello representa un desafío de proporciones a la institucionalidad educativa, el cual ha puesto en jaque su presencia. Aunque resulte contradictorio a simple vista, pese a estos conflictos, marcados esencialmente por las debilidades que registra la escuela en la mejora social de los grupos más necesitados, la educación sigue siendo pensada como un factor clave de desarrollo y la gran esperanza de la promoción social, cuestión que para nada es un tema menor, sino que, por el contrario, permanece como la principal herramienta de la esperanza de conseguir un mundo más justo. Ello se desprende de las mismas demandas por una educación de calidad que han sido la tónica de los movimientos sociales propios del siglo XXI, al igual que de las citas internacionales más recientes que están en esta perspectiva, tras los discretos logros de las reformas educativas formateadas por el

Banco Mundial en los años noventa en Latinoamérica, que se centraron en el aporte de la escuela a los aspectos instruccionales y dejaron más de lado cuestiones capitales que se relacionan con la construcción de una sociedad más justa, lo cual constituye el eje de los temas más álgidos del presente.

En atención a los requerimientos expuestos, se puede constatar que no ha mermado en grado sustantivo la confianza en la educación como instrumento indispensable del desarrollo personal, social y económico, sino que, principalmente, ha cambiado el énfasis asumido: desde una convicción más social —dominante hasta los años setenta— hasta una más individual, fuertemente enraizada después de los años ochenta, para sumirse en una crisis profunda de un nuevo diseño institucional presente en los inicios de esta segunda década del siglo actual, período del cual se está saliendo hacia un marco de políticas públicas derivadas de las subjetividades de los actores en esta emergencia de una nueva cuestión social (Tenti, 2008).

Pero este camino ha sido más largo y complejo de lo que se ha señalado. Los avances en la escolarización de los grupos poblacionales más vulnerables son y han sido lentos, y, más aún, el registro de estándares competitivos en los indicadores educativos más impactantes es una tarea esencialmente pendiente, cuestión que ha sido muy variable según la realidad territorial de que se trate, elementos que conforman un panorama complejo para el hacer cotidiano de la escuela.

Han sido las grandes demandas sociales de educación las que han cambiado el carácter de la escuela, desde una mirada centrada en sí misma hasta una interesada en su rol social, así como la ampliación de su tarea respecto a la movilidad de los sectores populares, cuestión que, con diverso mérito, se comienza a presenciar hacia fines de la primera mitad del siglo xx, cuando el estado moderno republicano ya había asumido plenamente, en muchos países de la región y no solamente en el plano discursivo, que la implementación de la instrucción obligatoria era una de sus tareas más relevantes en este campo, deber indivisible y consustancial con aquella de validación del acuerdo social imperante para legitimar el orden vigente en la sociedad.

Ante el nuevo protagonismo del estado moderno en este campo, se levantaron posiciones doctrinarias, de corte ultraliberal, que se opusieron a la iniciativa, al entender que el estado coaccionaría al individuo y a las familias, al obligar a los niños a asistir a la escuela. Pensaban que el estado debía estar al servicio de las personas y no transformarse en un agente de su sujeción. No obstante, estas visiones no progresaron en el tiempo, pese a que estaban íntimamente relacionadas con las visiones políticas y religiosas conservadoras, postura de quienes no deseaban que el estado pudiese transformarse en el principal agente educacional de las nacientes sociedades latinoamericanas, pues incluía el riesgo de otorgarle la capacidad de detentar un monopolio del poder ideológico y/o doctrinal. Los sectores asociados a los fundamentalismos religiosos temían, en el fondo, que la educación pública se transformase en expresión de los intereses del gobierno de turno y, finalmente, fuera así la educación oficial, lo que, por cierto, ocurrió y dio vida a ese reparo.

Adicionalmente, la institucionalidad republicana implicó la generación de un sistema integrado de educación, al menos en lo formal, de escuela primaria y secundaria, aunque, en los hechos, las diferencias de calidad y de cobertura fueran notables. La supresión de esta dualidad se entendió como imperiosa, pues su mantenimiento sólo hacía, siguiendo las comprensiones de José Carlos Mariátegui, que los estudiantes de sectores populares, por mucha inteligencia y capacidad que tuviesen, se vieran imposibilitados de acceder a los liceos o a las universidades, al mismo tiempo que favorecía a los estudiantes de las clases altas, que, independientemente de sus méritos, siempre accedían a los niveles mayores de instrucción (Mariátegui, 1925: 50). Esta afirmación da plena cuenta del fenómeno que se analiza: la construcción de la escuela ha tenido un diseño claramente impercedero, puesto que no obstante haberse transformado en el tiempo, sus adecuaciones son claramente mínimas, esencialmente en cuanto ha sido forzada hacia la promoción de la mejora social, con lo cual ha asumido más tareas vinculadas a las condiciones contextuales de la población y algo menos referidas a la esencia del enseñar, siguiendo el *ethos* igualitario plasmado por Domingo Faustino Sarmiento en su presencia en el cono sur de América (1856), en una educación común, gratuita y laica como vía privilegiada para el ascenso social.

Pese a todos los cambios realizados, la institución escolar como organización ha experimentado menos transformaciones de las que se supone debían tener lugar en su seno. Su organización basal, «aula, estudiantes y maestros», sigue siendo la misma. A ella, se han agregado infraestructura, equipamiento y otros componentes secundarios de la «función de producción educacional» y, de acuerdo con el contexto, una serie de políticas sociales destinadas a generar una equidad mínima para aquellos que no disponen de condiciones básicas para estudiar. Son estas políticas las que han cumplido el rol de garantizar las oportunidades, siguiendo a Roemer (2000), y forman parte del sustento de aquellas políticas públicas orientadas, precisamente, a apoyar la función de promoción de la mejora social. Por lo tanto, más que la escuela plantearse un cambio morfológico, se proponen políticas que dan soporte al rol social que ha de cumplir la institución, sin alterarla en lo sustantivo, es decir, en el espacio social que ocupa ni en sus prácticas de organización.

Es innegable que, en su andar de estos dos siglos, la institución académica se ha complejizado en su funcionamiento, así como en la gestión en todo plano y dimensión, en las tareas que cumple, en la cantidad de personas que atiende, en la diversidad de las atenciones que debe prestar, etc. Pero, en su esencia, sigue siendo una institución basada en la relación entre *el maestro, el estudiante y las condiciones de aprendizaje*, habilitante y certificadora de aquellos aprendizajes definidos como relevantes por la sociedad.

Esta condición está en el sentido mismo de su existencia como institución social dedicada a la enseñanza, lo que implica que los docentes, a pesar de los cambios, mantienen un rol determinante en su proceder. Aunque este haya mutado y actualmente sea menos gravitante que otrora, la institución escolar se sostiene en la misma base que la generó: la labor de los docentes, ahora

actualizada bajo exigencias de profesionalización creciente, en un tiempo académico excluyente de otras actividades paralelas, en la obligatoriedad de su asistencia y presencia, en la enseñanza de habilidades, en el desarrollo de capacidades y competencias, tanto para el desempeño social, como para el éxito en la misma empresa educativa, que finalizarán más tarde, de estar todo debidamente ensamblado, en su certificación e incorporación al mundo del trabajo y/o en la consecución de estudios y su inserción laboral.

Los cambios que experimenta su orientación unitaria o comprensiva, por señalar algunos, se producen conforme a la historia de los procesos sociales y económicos que la afectan, entendiéndolo que gran parte de los procesos de reforma y cambio a los que se ha visto sometida la educación formal y la escuela en su breve historia responden más a los conflictos de la estructura social vigente que a demandas autogeneradas de mejor cumplimiento de su rol. Esto es aplicable también, en la actualidad, a los avances en el campo de la privatización de su propiedad o de su gestión¹. Estas políticas no se originan desde los sistemas educativos, sino que provienen de extramuros y responden a ideologías y posiciones políticas dominantes en determinados momentos acerca del rol del estado y el sentido de lo social. Hasta la fecha, si bien han tenido impacto en las funciones de la escuela, no han sido lo exitosas que querían sus autores en modificar su naturaleza, pues el objeto de la educación es imposible de cambiar y, en razón de ello, la crisis actual es provocada por la pugna neoliberal que buscó, sin éxito total, alterar esta dimensión.

Distinto es el caso de la teorías pedagógicas y de lo que hoy llamamos «modelos curriculares», los cuales, aunque resulte una paradoja, se insertan en la institución escolar adaptándose a su funcionalidad, a las limitaciones que tiene, y desde esta visión proyectan su transformación, no siempre desde un enfoque rupturista, sino, esencialmente, de cambios progresivos o graduales. Muchos de estos cambios tienen que ver con las tareas y los roles que desarrolla la escuela, aunque, esencialmente, más que agregar nuevos deberes a los ya definidos, lo que se propone es un mejor cumplimiento, una mayor eficiencia y eficacia en su actuar.

De esta forma, la tradición reformista o renovadora encuentra en Dewey, Rousseau, Ferrière y Freinet propuestas centradas en la función social de la institución escolar para sincronizarlas con las demandas de la construcción de una sociedad «inclusiva», al decir de hoy. En tanto Montessori, Decroly, Piaget, Skinner y Vigotsky, por mencionar otros, centran sus aportes en los mejores aprendizajes, pero sin, necesariamente, alterar la escuela en lo sustantivo, es decir, proponen adecuaciones dentro de la institucionalidad vigente. Unos más que otros (Nill, Makarenko) critican a la escuela, aunque sus críticas, en lo esencial, no salen del sistema educacional.

1. No solamente nos referimos a la privatización directa como venta o transferencia, sino a otras encubiertas, como Charter Schools o la aplicación de sistemas de subsidios o *vouchers*, que terminan privatizando igualmente la operación del sistema, pues obligan a lo público a funcionar con la lógica privada para subsistir.

Es interesante ver que, desde la educación, todas las propuestas de cambio y mejoramiento del sistema pedagógico tienen su centro en la institución académica o bien es uno de sus ejes fundamentales. Incluso las propuestas políticas que, a mediados del siglo xx, se planteaban en el bloque socialista tenían como eje el reforzamiento de la escuela pública primaria y secundaria, solamente que con otras pautas de socialización. Las críticas se centran en el rol de la educación, en el extramuros de la escuela, cuestión que, como hemos dicho, sacraliza su hacer para unos y otros, como una institución insustituible en su función. Esta condición es la que le ha otorgado, en su esencia, una morfología invariante.

Rompen este marco dos destacados pensadores situados en América Latina²: Illich y Freire. El primero —que, si bien es de origen europeo, su experiencia se produce en el continente americano— adopta un desarrollo de la visión renovada de la educación con un rol muy diferente de la escuela y de la educación para la sociedad. El segundo autor, originario de Brasil, hace sus propuestas básicamente omitiendo a la institución escolar. Ambos están inmersos en los movimientos sociales y políticos que explotan en Latinoamérica con el estallido de la revolución cubana, cuyas consecuencias fueron definitivas para el marco social y político de la región. Esta cuestión es fundamental en la comprensión de los acontecimientos presentes y da cuenta de un hito de significación en el desarrollo del pensamiento educativo y social, que terminará en los años setenta en este continente, con la instalación de una serie de incruentas dictaduras militares conservadoras³, erigido como un movimiento de contrarreforma ante el avance social de los años sesenta y setenta, en el cual el pensamiento de estos autores ocupó un lugar privilegiado.

3. La desescolarización de la educación para el cambio social: los años sesenta y setenta

La ruptura del pensamiento educacional con la educación formal, con la escuela, ocurrida en los años sesenta, esencialmente liderada desde las ideas de Illich y Freire⁴, sitúa, desde la perspectiva de análisis, dos cuestiones hasta entonces no consideradas factibles: primero, que se podía educar sin escuela, cuestión que había sido en parte expuesta por algunas experiencias aisladas de comienzos del siglo xx en sindicatos y gremios en países como Chile, pero sin mayor éxito, y, segundo, que este actuar podía ser con o sin el estado. Ambos

2. En los años cincuenta a setenta, hay otros pensadores que también se refieren a estos temas desde distintas perspectivas en el continente latinoamericano: el peruano Augusto Salazar Bondy y el argentino-cubano Ernesto Guevara, por mencionar algunos.
3. Diversas dictaduras militares se instalan en países de la región, la mayor parte de ellas siguen las orientaciones del bloque liderado por EE. UU. y la derecha política respectiva: El Salvador (1931-1979), Paraguay (1954-1989), Honduras (1963-1974), Bolivia (1964-1982), Brasil (1964-1985), Argentina (1966-1973, 1976-1982), Nicaragua (1967-1979), Perú (1968-1980), Panamá (1968-1989), Guatemala (1970-1985), Ecuador (1972-1979), Uruguay (1973-1985) y Chile (1973-1990).
4. Iván Illich (1926-2002), Paulo Freire (1921-1997).

considerandos venían a contradecir las prácticas reivindicativas que los movimientos de renovación y cambio habían venido planteando al respecto, pese a que reconocían ciertas contradicciones menores entre el rol adoctrinador de la escuela, con su aporte eficiente para dotar a la población de las herramientas que permitirán sustentar el cambio, proceso que transitaba por la obligatoriedad y la masividad de su cobertura.

En razón de lo señalado, los puntos principales de conflicto del pensamiento dominante de la época de Illich y Freire eran que estas visiones habían venido sosteniendo, primero, la necesidad de masificar la escuela para lograr una mejora en las condiciones de vida de la población, y, segundo, que, en esta tarea, el estado tenía un papel central e ineludible, aspectos a los que los autores no se adhieren con la fuerza esperada por el *establishment* de pensamiento político, social y educacional alternativo.

Illich y Freire se hicieron cargo tanto de las críticas que se le hacían al sistema escolar como de las expectativas que se vertían sobre la educación, para, desde ahí, proponer interpretaciones que fuesen capaces de orientar a los que, desde el mundo cultural, no se resignaban a quedarse con los brazos cruzados, ni tampoco se contentaban con creer que el único camino para alcanzar fines revolucionarios era tomar las armas.

En textos como *Hacia el fin de la era escolar*, Illich defiende que la escolarización no podía contribuir a promover la transformación social, sino que, al contrario, la entorpecía. Cuestión que no implicaba que, desde el ámbito educacional, no pudiera aportarse a estos nobles fines, sino que sustentaba su contribución en la importancia de acabar con el sistema escolar. Sin embargo, es necesario advertir que su reflexión no iba encaminada a destruir a la educación, ni tampoco a terminar con la escuela, sino que se orientaba a terminar con el sistema escolar y, más específicamente, con la obligatoriedad de la escuela. El autor entiende que, desde el sistema escolar, no se pueden propiciar transformaciones significativas, pues este sería completamente funcional respecto al modo de producción imperante: la industrialización, modelo que, en sus variantes capitalista y socialista, sería la causa última de toda opresión. De hecho, comprende que la escuela sería la fábrica cultural por excelencia, pues, ahí, los profesores, cual obreros, suministran a los estudiantes contenidos estandarizados mediante métodos normalizados, con el fin de conseguir un objetivo invariable: que sean buenos consumidores de bienes y servicios industriales.

Acabar con el sistema escolar permitiría terminar con este dispositivo de legitimación de la estrategia económica opresiva y, así, posibilitar la construcción de otro sistema educacional. Uno que no procurase instalar disposiciones que alentarán el progreso incesante o la abundancia de bienes materiales, como lo son la competitividad o el individualismo, sino que apuntase a satisfacer los intereses particulares de los estudiantes, es decir, que sembrase en nosotros la aspiración a vivir bien y no a vivir mejor.

Independientemente de que Illich comprendiese que la industrialización podía cuestionarse desde diferentes frentes, entendía que era en el plano educacional donde había más posibilidades de éxito, porque, en este, sus contradic-

ciones se evidenciaban más claramente. No obstante, el autor precisaba que no era desde adentro del mundo académico que ello se conseguiría, sino promoviendo experiencias de concienciación que permitieran que las personas apreciaran los mecanismos que les oprimían, paso observado como fundamental para la construcción de otro sistema educacional que no respondiera a los intereses de los poderosos, sino que se orientara a procurar la felicidad de las personas.

Por su parte, Freire postuló que la educación sí podía contribuir a la transformación de la realidad, pero agregaba inmediatamente que no existía una única educación y que las alternativas diferían tanto en los medios como en los fines. Mientras unas se proponían servir a los intereses de los sectores dirigentes, favoreciendo la conservación del statu quo, desincentivando cualquier indicio de rebeldía, domesticando. otras se resolvían siendo funcionales a los sectores populares, fortaleciendo las comprensiones que invitaban a participar activamente en los procesos conducentes a cambiar las estructuras de dominación.

En *La pedagogía del oprimido*, Freire plantea que lo que había que hacer era fortalecer las experiencias de educación popular, educación que, desde estos años, no se entenderá como sinónimo de experiencias educacionales destinadas a los sectores populares, sino como las iniciativas que los mismos sectores populares impulsaban para educarse. Para robustecer la educación popular, se debía, según su juicio, motivar a las personas por medio de la concientización, para que se involucraran en las luchas populares, independientemente de la trinchera que escogieran. Concientización que debía desnudar la mecánica de la dominación, es decir, descubrir las estrategias que usaban los sectores dominantes para perpetuar el orden injusto de cosas y que debía develar los errores en que caían los que, pretendiendo contribuir a la emancipación de los sectores populares, sólo aportaban en sentido contrario, a saber, desmotivaban, desesperanzaban, inmovilizaban.

Estos últimos —los «sectarios», como les llamaba— eran los que, en sus alardes de saber muy bien como sería el futuro, sólo desincentivaban la participación activa de las personas en lo social, cuestión que lograban revistiendo a los regímenes opresivos con halos sagrados que transmitían la comprensión de que cualquiera que fuesen nuestras acciones individuales ellas no afectarían al resultado final, o bien divulgando el entendimiento de que el triunfo era inevitable, es decir, ocurriría independientemente de los esfuerzos particulares que realizásemos.

Freire sustentaba que, si todavía campeaba la opresión, la educación debía contribuir a generar las condiciones subjetivas que llevasen a las personas a sumarse a las luchas de liberación. Una vez rotas las cadenas de la dominación, se debían comenzar las transformaciones estructurales y, ahí, la educación popular debía confundirse con el sistema de educación nacional para defender y profundizar lo logrado.

Illich realiza una contribución contundente con su crítica al sistema escolar, sobre todo cuando denuncia que su objetivo último no sería educar a los estudiantes, sino insertar en ellos la comprensión de que eran las instituciones el único camino para obtener conocimiento. Paulo Freire hace lo mismo, al

desvendar la existencia de una pedagogía del oprimido al lado de una pedagogía del opresor, lo que le permite sostener que algunas modalidades serían más afines a los intereses de los sectores populares, con lo cual sienta las bases para dar a entender que no toda educación es igualmente deseable.

Ambos autores no eran ni ultraoptimistas ni tampoco derrotistas, como señala el educador argentino Pablo Gentili (2012). Comprendían que la educación no era el punto neurálgico para la transformación social, pero sí era efectivamente imprescindible. Puesto que quizás era este el principal aporte «operacional» al campo de la educación, sentaron una práctica educativa extramuros que ponía en tela de juicio a la escuela y, con ello, al orden social, y esto resultaba muy peligroso para el poder dominante, cualquiera que fuese su orientación política.

4. La contrarrevolución neoliberal de los años ochenta y los desafíos de la escuela del presente siglo

Consistentemente con lo expuesto, en la década de 1960, el Banco Mundial comienza sus primeras incursiones en el ámbito de la educación (Babai, 1992). Este hecho, más que una casualidad, es la constatación de que «lo educacional» es un área reconocida como crecientemente estratégica y que los conflictos sociales de magnitud vislumbrados en los años sesenta requerían de la atención de unos y otros por lo que se refería a la educación.

Conocido es el desenlace en el continente latinoamericano de las dictaduras cívico-militares instaladas con el beneplácito del poder conservador norteamericano. Los nuevos gobiernos democráticos que sucedieron al obscurantismo de esos años se enfrentaron a un orden neoliberal empoderado en una serie de supuestos éxitos cristalizados en el famoso Consenso de Washington, que legitima el cambio del rol del estado (de benefactor a subsidiario), reduce su actuación y privatiza aquellas funciones «no imprescindibles», entre las cuales se encuentra la educación escolar. Esta «revolución conservadora» es la respuesta al cuestionamiento del poder que se había instalado años atrás, avalado por las constantes demandas de masificación de los sistemas educativos en el continente, es decir, por la necesidad de más y mejores escuelas para todos.

Lo que está en tela de juicio con la instalación en el poder político de las visiones neoliberales es la gratuidad de la enseñanza y, en consonancia con ello, su concepción como derecho social. El neoliberalismo apunta sus directrices a esta situación y, al amparo de los preceptos de sus mentores (Hayek en lo teórico, Friedman en lo operacional), logra su gran meta: instalar en la sociedad la idea de que la educación es un bien privado y, por ende, es comerciable como cualquier otro producto del mercado. Al estado, solamente le corresponde regular su acceso a la calidad conforme el precio que los clientes y usuarios pueden pagar, y ofrecer, a quienes no pueden acceder a él, un producto que responda a un estándar basal mínimo: la educación pública.

El segundo gran logro neoliberal, en materia de políticas globales, es que la intervención del Banco Mundial da pábulo para que la Conferencia Mundial

de Educación de Jontiem (1990, Tailandia) suavice, pondere aquella máxima que buscaba masificarse respecto de la responsabilidad de todo estado en la provisión de una educación de calidad de acceso universal y gratuito, a fin de que sea considerada como una deseabilidad más que un mandato. Al amparo de los problemas financieros que ya mostraban los gobiernos para dar un mejor cumplimiento a este derecho social, se abre la puerta para que este proceso no sea tan exigente (Tomasevski, 2004).

Las implicancias de estas medidas son relevantes para el devenir de la escuela como promotora del bienestar, no solamente por los procesos de privatización del sector que comienzan a expandirse y a justificarse como necesarios para el cumplimiento de las metas sociales de mayor y mejor acceso a la educación, ante un aparato público crecientemente ineficiente y costoso, sino porque, además, los estados nacionales cambian su rol en los hechos, privatizan su funcionamiento sin la necesidad de privatizar su propiedad, objetivo político clave de la ideología neoliberal que se empodera de los cuadros técnicos⁵. Esta generación de reformadores de la educación de América Latina surgió en la década de 1980, asociada a un pragmatismo o a un realismo político (Picazo, 2001), con lo cual se llevó la discusión de las políticas educacionales al predominio de la lógica económica, se desarraigó la educación de su contribución al desarrollo social, de su contexto histórico-territorial, instalando metas «de producción» abstractas respecto de calidad de la educación, sin atender a las condiciones en las cuales se «produce educación» ni a las diferencias de capital social y económico de la población escolar que explican estos resultados.

Al buscarse que desaparezca el estado como un actor fundamental de la educación, se intenta cambiar el pacto social imperante. En este marco, la institución escolar se cierra sobre sí misma, busca sus respuestas solamente en su actuar desligado del hacer de los iguales, con lo cual el pensamiento liberal se instala en la escuela y genera estudiantes como sujetos con raíces débiles, que creen que el éxito y el fracaso son «privatizables» y se deben esencialmente al esfuerzo personal: no articula la dimensión individual con la social, con lo cual se debilita la construcción de una sociedad inclusiva.

El objetivo de la contrarrevolución neoliberal es diferenciar la escuela pública de la privada por criterios de calidad, cuestión que consigue con la complicidad de las políticas públicas instaladas en el continente bajo la presión del Banco Mundial. La escuela pública, tradicionalmente considerada el baremo de calidad para medir el sistema, es sustituida de forma creciente por los criterios de eficiencia de la escuela privada —ciertamente, sin contar con los recursos ni con las condiciones de que disponen los centros privados—, todo ello sostenido por ambientes que estimulan la competencia en logros de aprendizaje, pero que se desentienden con más facilidad de las condiciones que han de proveerse para alcanzar equidad en estos aspectos.

5. Concepción que suele ser identificada con los «tecnócratas», a la sazón, personas que aplican soluciones sin atender a los aspectos contextuales, propios de cada entorno.

Los sistemas educativos latinoamericanos han avanzado positivamente en el cumplimiento de metas formales de cobertura y escolaridad de su población. Como consecuencia, los resultados generados son alentadores si se mira hacia el pasado y preocupantes si enfocamos hacia el futuro.

Respecto de lo primero, los avances en los indicadores de eficiencia interna y externa de los sistemas educativos del continente han sido de magnitud, no obstante, sus impactos en la mejora de la población han sido mucho menores: el desplazamiento en los indicadores de cobertura y escolaridad no ha implicado el cierre manifiesto de las brechas sociales, sino más bien un reacomodo de las mismas, con avances menores. Nunca había habido en la región tanta cobertura escolar, sin embargo, los principales problemas que se afrontan desde la sociedad, el sistema educativo y el sentido de la institucionalidad académica son aún más marcados que antes: la desigualdad, la exclusión y la baja movilidad social son los problemas dominantes del bajo impacto de los sistemas educativos, así como de la ineficiencia de la institucionalidad dirigida a la enseñanza.

Hay nuevas formas de expresión de estas problemáticas, que son diferentes a los cánones anteriores: la desigualdad tiene hoy expresiones territoriales que implican la conformación de guetos sociales que brindan una dotación de servicios básicos, de calidad muy discutible, cuya finalidad es anclar a la población a estos espacios, buscando que no se desplacen hacia otros territorios más exclusivos. La desigualdad tiene nuevas caras que se traducen en el hecho de que las brechas no se han cerrado. Es posible señalar que los niveles basales en varios países se han mejorado, pero ello no garantiza mejorías sustantivas y sostenibles en la calidad de vida de estas poblaciones en el futuro.

Por su parte, la exclusión opera en referencia al capital social y cultural, de manera que, si bien formalmente podemos señalar que, en la actualidad, muchos ciudadanos alcanzan educación secundaria completa, e incluso algunos ingresan en la de nivel terciario, los diferenciales de calidad de la misma son los determinantes de estas nuevas formas de exclusión. Es decir, los criterios de diferenciación son más precisos y entablan relación con el tipo de educación, con el tipo de establecimiento escolar, con el origen social de sus integrantes, etc. De esta manera, una educación terciaria concluida por poblaciones de bajo capital social y/o económico no implica, como se pensaba, un salto manifiesto en su calidad de vida. Este escepticismo sobre los efectos de la educación se extiende a los diversos planos de lo que se consideraban sus principales impactos desde la teoría del capital humano, da cuenta de la devaluación de las credenciales educacionales, siendo en los hechos un sistema que más bien reprocesa y, por ello, legitima las desigualdades y los procesos de exclusión asociados a ellas (Donoso, 2011).

De igual forma, la baja movilidad social no es sino la respuesta de una sociedad que concentra el poder en algunos grupos muy definidos, lo cual genera una gran masa de operarios consumidores que tiene mejor acceso a bienes materiales de bajo costo, pero ello no implica un desplazamiento social relevante:

[...] en la medida en que las sociedades latinoamericanas no han creado suficientes puestos de trabajo de calidad con una retribución y protección adecuadas, la inconsistencia entre mayores logros educativos y posibilidades limitadas de incorporarse al mercado laboral han sido un factor que contribuye a provocar insatisfacción, especialmente entre quienes provienen de estratos medios y bajos y logran aumentar significativamente su capital educativo en relación con el de sus padres. (CEPAL, 2007: 69)

Este escepticismo por los resultados de educación, avalado por una evidencia que cada vez es más contundente, pone en entredicho —al menos— el aporte de la educación al desarrollo económico, lo cual constituye un elemento determinante para revisar el futuro de la institución escolar y los procesos educativos de los integrantes de la sociedad.

En esta línea argumentativa respecto del futuro, hoy, la institución escolar de la región está fragmentada en su diseño y operación (Tiramonti, 2008). Esta fragmentación reduce su eficiencia y su eficacia en todo plano. En segundo lugar, esta fragmentación fortalece que el derecho a la educación sea crecientemente una responsabilidad solamente de la escuela pública, puesto que la privatización de la función educativa ha permitido que, valga la redundancia, los privados no sean conminados a cumplir con este derecho de reconocimiento internacional, el cual es visto solamente como obligación del estado, y si bien, en algunos casos, es un derecho constitucional, no implica que su provisión sea a estándares de calidad elevados, sino a los posibles de proveer. Todo aquel que quiera un estándar de calidad superior al basal provisto por el estado, deberá pagar el valor marginal del mismo, cuestión que garantiza el creciente mercado de educación privada (Donoso, 2013).

Los principales desafíos de la educación escolar en la región que analizamos están referidos tanto a su valor instrumental, en su aporte al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, como en su valor fundamental, respecto de la solución de los problemas cruciales que afectan a nuestras sociedades.

En referencia al aporte instrumental derivado de la escuela, es importante tener claro que las dificultades de América Latina no pasan por iluminar, civilizar, modernizar o desarrollar a la población por medio de la educación o mediante cualquier otro mecanismo de socialización. Ello no implica que cualquier escuela dé lo mismo, como en educación el proceso es importante, por ello la escuela sí es importante y no cualquier escuela, sino una cuyos procesos sean los esperados y adecuados. La educación es necesaria, pues por medio de ella se adquieren algunas herramientas imprescindibles para desenvolvernos en las sociedades contemporáneas. Es un mínimo común cultural imprescindible, aunque insuficiente. Dicho con otras palabras, es en la escuela donde se aprende una parte importante de los lenguajes que nos acompañarán durante toda la vida. Sólo por estas funciones la educación merece toda atención y esmero.

En segundo lugar, desde el plano instrumental, su principal desafío es garantizar, independientemente de sus características sociales de género, de capacidades, etc., una educación de calidad (habilitante para la continuación

de estudios, el ingreso y la permanencia en el mercado laboral o el desempeño independiente) para toda la población, para lo cual es imprescindible controlar el determinismo social en los resultados de aprendizaje. Este es el gran desafío de la institución académica, de sus dispositivos y procesos de aprendizaje instalados en ella y, por ende, de la gestión que se realice al respecto. Ello encierra el desafío de unir los avances en la enseñanza con los referidos al soporte tecnológico, al equipamiento y a la infraestructura.

En tanto la escuela no comprenda esta razón instrumental y su vínculo con la razón fundamental, es posible que sus esfuerzos cada vez sean de menor impacto, más intrascendentes, más puestos en duda. Ello debido a que son los temas extramuros del establecimiento académico los que finalmente dan su veredicto clave: la construcción de una sociedad más justa, en la cual todos sus integrantes (desiguales, fragmentados, excluidos, etc.) se sientan convocados, perciban que tienen un espacio respetado, donde pueden aportar (y recibir). Esta tarea es de mayor complejidad, en parte, como señala Tedesco (2012), porque no sabemos cómo hacerlo, porque hemos presenciado una pérdida del sentido de la educación. Hoy este sentido está en la imperiosa, urgente y determinante necesidad de construir una sociedad más justa (Sen, 2009).

Referencias bibliográficas

- BABAI, D. (1992). «El Banco Mundial y el FMI: ¿Apoyo o rechazo al papel del Estado?». En: VERNOS, R. (comp.). *La promesa de la privatización: Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 1968.
- CEPAL (2007). *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina.
- DONOSO, S. (2011). «La reproducción de la desigualdad intergeneracional y nuevas formas de exclusión social producto del Diseño Político del Sistema Educacional Chileno». *Cuadernos CRH Salvador*, 24 (61), 135-152.
- (2013). *El derecho a la educación en Chile: Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. Santiago de Chile: Bravo y Allende Editores.
- FREIRE, P. (2005). *Pedagogía del oprimido*. Río de Janeiro: Paz & Terra.
- GENTILI, P. (2012). *Pedagogía de la igualdad: Ensayos contra la educación excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- GRAMSCI, A. (1949). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ILLICH, I. (1971). «Hacia el fin de la era escolar». *Cuernavaca: Cuadernos CIDOC*, 65.
- MARIÁTEGUI, J. C. (1925). «Enseñanza única y enseñanza de clase». En: MARIÁTEGUI, J. C. *Temas de Educación*. Lima: Amauta, 49-56.
- NACIONES UNIDAS (1975). «The Realization of Economic, Social and Cultural Rights: Problems, Policies, Progress». Special Publication, 75 (2). Nueva York.
- PICAZO, I. (2001). «Del poder de las ideas a las ideas en el poder: Investigación educativa y diseño de la agenda escolar del primer gobierno de la transición en Chile». *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [en línea], 19. <<http://old.clad.org/>

- portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1> [Consulta: 7 junio 2013].
- ROEMER, J. (2000). «Variantes de la igualdad de oportunidades». *Fractal*, 16 (V), 1-32.
- SARMIENTO, D. F. (1856). *De la educación común*. Santiago de Chile: Biblioteca Pedagógica.
- SEN, A. (2009). *La idea de justicia*. Madrid: Taurus.
- TEDESCO, J. C. (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- TENTI, E. (2008). «Mirar la escuela desde fuera». En: TENTI, E. (comp.). *Nuevos temas en la agenda de política educativa*. Buenos Aires: Siglo XXI, 11-26.
- TIRAMONTI, G. (2008). «Una aproximación a la dinámica de la fragmentación del sistema educativo argentino: Especificaciones teóricas y empíricas». En: TIRAMONTO, G. y MONTES, N. *La escuela media en debate: Problemas actuales y perspectivas desde la investigación*. Buenos Aires: Manantial- Flacos, 25-38.
- TOMASEVSKI, K. (2004). *El asalto a la educación*. Barcelona: Intermón Oxfam.