

## REFORMAS EDUCATIVAS EN EL ESTE Y EL OESTE DE EUROPA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO

José Luis García Garrido\*

### I. DE LA INERCIA A LA INQUIETUD

En Estados Unidos y en algunos países asiáticos (Japón entre ellos), se llevaron a cabo, a lo largo de los años ochenta, continuos alegatos en favor de reformas educativas profundas. En Europa no. Como mostré en un estudio reciente (1994), en lo que a educación se refiere Europa padeció durante esa década un cierto estado de somnolencia, sólo interrumpido, ya a finales de la misma, por la controvertida Ley de Reforma inglesa de 1988, por la mucho más comedida *Loi d'Orientation* francesa de 1989 y, con un pie ya en los años noventa, por la LOGSE española. La ley portuguesa de 1986 fue sin duda de gran importancia para su país, pero no la incluyo en la relación por tratarse, a mi juicio, de un esfuerzo legal que debería haber cristalizado mucho antes y que, de hecho, se alinea en sus contenidos con principios de reforma más propios de la década anterior.

Podría decirse, en pocas palabras, que lo que educativamente predominó en la Europa de los años ochenta fue la inercia, unida quizá a una buena dosis de escepticismo sobre la utilidad de las reformas en un momento de crisis económica generalizada. El optimismo reformístico de veinte años atrás quedaba ya muy lejos, y no parecía haber alcanzado los resultados perseguidos. El recorte presupuestario en materia de educación (o el estancamiento, equivalente al recorte) se hace ostensible en la mayor parte de los países europeos, tanto del Este como del Oeste. En el terreno de las declaraciones verbales, la

---

\* Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

educación sigue constituyendo un punto obligado de referencia por parte de los políticos, pero en el terreno de las realizaciones prácticas no se adivina una verdadera voluntad de enfrentar los nuevos retos y necesidades. Algunos intentos reformísticos parecen estar particularmente dirigidos a calmar las expectativas, como fue el caso, por ejemplo, de la reforma aprobada por el Soviet Supremo de la URSS en 1985, bajo el mandato de Gorbachov, que, pese a tratarse de un documento sumamente tímido y continuista, apenas logró traducirse en hechos (USSR, 1986).

Pocos preveían entonces los cambios radicales que se avecinaban. A finales de la década, tras la caída del muro berlinés y el derrumbamiento, uno tras otro, de todos los regímenes comunistas, lo que había sido un período de inercia se convirtió de repente en momento de inquietud. El clima reinante en las escuelas del Este sufrió, casi de la noche a la mañana, un cambio radical. De repente, todo el entramado pedagógico elaborado cuidadosamente durante años y años se vino repentinamente abajo. Las reformas educativas pasaron a engrosar el capítulo de las urgencias.

## II. LAS REFORMAS DEL ESTE

En los países de Europa occidental, la gran sorpresa producida no se tradujo en reacciones inmediatas. Sólo a principios de los años noventa comienzan los sistemas educativos occidentales a desperezarse lentamente, demasiado lentamente si se tiene en cuenta el estruendo causado por la caída del muro berlinés y sus encadenadas secuelas. Más adelante volveré a ocuparme de ellos.

En el Este, el desplome de la economía planificada pone en dificultad no sólo las convicciones económicas y políticas en uso, sino muchas otras cosas, entre ellas la utilidad y oportunidad de esa escuela básica, única y polivalente que los teóricos y los políticos del Este habían mimado tanto y habían exhibido tan orgullosamente, con evidente eco en otras latitudes. El *leit motiv* de esa Escuela Única era, precisamente, el de preparar a todos «para la vida», y más concretamente para la vida «de trabajo», para la vida «productiva». Si algo quedó claro, tras la caída de los respectivos gobiernos comunistas, es que tal pretensión, dejando aparte algunos logros en individuos y sectores concretos, había fracasado estrepitosamente bajo el punto de vista social.

Tan así fue, que una de las primeras cosas que más rápidamente intentaron las nuevas autoridades de los países emancipados fue la reconversión de sus sistemas educativos a las pautas occidentales.

Comenzó Alemania Oriental, precisamente el país que muy pocos años atrás había defendido con más ardor la superioridad de su sistema educativo con respecto al imperante en la Alemania del Oeste, denunciado siempre como clasista. En apenas un par de años, los nuevos cinco Länder orientales prescindieron sobre el papel de su hasta entonces idealizada Escuela Única y polivalente para adoptar sin apenas vacilaciones el esquema diversificado, a partir de los 10 años de edad, tradicional en el país hermano. Lo curioso del caso es que, en virtud de la autonomía cultural de que gozan los *Länder* alemanes (el *Kultur-föderalismus*), los recién incorporados del Este podían haber continuado perfectamente con su vieja estructura, conformándose con algunos retoques. Por ejemplo, podían haber adoptado con carácter más o menos general el modelo de la *Gesamtschule* o «Escuela Integrada», existente —aunque de modo minoritario— en los *Länder* occidentales, ya que era este modelo el que más se parecía al propio y el que menos cambios estructurales y menos costes hubiera requerido. Pero no lo hicieron. Se pasaron claramente al otro bando, con cierta exageración incluso. Christa Uhlig trata este tema con profundidad en el estudio que forma parte de este mismo número monográfico, y no es oportuno, por eso, dedicarle aquí mayor extensión.

Casi lo mismo fueron haciendo, uno tras otro, los restantes países de la Europa del Este. Sus reformas y proyectos de reforma se propusieron sobre todo incidir en ese mismo punto, juzgado al parecer como fundamental: el cambio de raíz de la vieja Escuela Única por otra más diversificada. El lector encontrará en las páginas que siguen tres estudios de caso que ejemplifican sobradamente lo sucedido en el conjunto de los países otrora pertenecientes al área de influencia soviética, estudios elaborados por destacados especialistas de la República Checa (Pavel Cink), Hungría (Tamas Kozma) y Rumania (Cesar Birzea). María José García Ruiz ha preparado, por otra parte, un resumen de la importante (y extensa) ley húngara de 1993, que se incluye también aquí en la sección que la revista dedica a documentos.

Puesto que el principal cometido de la exposición que me ha sido encomendada es el de dar al lector una visión de conjunto, voy a referirme a continuación a las reformas operadas recientemente en otros países del Este eu-

ropeo. Obviamente, mi referencia a las mismas va a ser breve y concisa, prestando sólo atención a aquellos aspectos que considero más sustanciales o significativos. Dado que los documentos de reforma a los que haré referencia aparecen todos en un corto período de tiempo (entre 1991 y 1993, fundamentalmente), pienso que no es preciso mencionarlos cronológicamente, sino más bien en función de su previsible impacto.

Vale la pena comenzar refiriéndose a la reforma rusa de 1991-92, que tomó cuerpo oficial en la *Ley Estatal de la Federación Rusa* promulgada en 1992. Para comprender adecuadamente el talante radical de la reforma, lo mejor es acudir al informe que presentó Rusia a la Conferencia Internacional de Educación de 1992, celebrada en la tradicional sede ginebrina de la Unesco (RUSSIAN FEDERATION, 1992a). Quienes, por imperativo profesional, hemos seguido asiduamente los informes presentados años atrás por la Unión Soviética a dicha Conferencia, tenemos ocasión de ver hasta qué punto han cambiado las cosas. A los escritos panegíricos y exultantes de antaño se une en esta ocasión una crítica descarnada, intensa, incluso cruel. Me limitaré a recoger aquí un par de párrafos suficientemente significativos, pero recomiendo al lector interesado que examine el documento en su integridad.

«Los ciclos de la vida escolar —se lee en la página 3 del informe— son usualmente una réplica de los ciclos de la vida social. Nuestra escuela marchó al ritmo de la historia soviética, e hizo su camino desde el poema pedagógico hasta el drama pedagógico. Ahora, la escuela está entrando en un período tormentoso, a veces rezagándose de la sociedad, a veces adelantándola. Y lo está haciendo de la misma manera que lo hace la sociedad: lentamente, penosamente, dificultosamente tratando de echar por la borda la herencia totalitaria y las trágicas ilusiones de los dogmas comunistas, acumulando nuevos valores morales en esta difícil transición hacia la economía de mercado» (RUSSIAN FEDERATION, 1992a: 3).

«El régimen totalitario trató de convertir nuestras escuelas en arma defensora de su actividad criminal, cometiendo crímenes contra una personalidad, contra la niñez, contra la ciencia y contra la cultura. De ahí que la escuela necesite algún tiempo para curar las heridas infligidas por el crimen y remover sus raíces» (RUSSIAN FEDERATION, 1992a: 4).

Estos párrafos reflejan bastante bien el deseo de los reformadores, y por eso me he permitido transcribirlos, pero no bastan para hacerse cargo de los objetivos de la reforma. Según el mencionado informe, los cuatro rasgos dominantes de la nueva política educativa que los dirigentes de 1992 pretendían impulsar son los siguientes:

1. Conseguir que las escuelas se orienten a la sociedad y no a las escuelas mismas.
2. Dotar al sistema escolar de un realismo social que sea capaz de reaccionar eficazmente contra la creación de mitos sociales.
3. Hacer que la política escolar no dependa ya más de las interpretaciones de un partido o de un gobierno, sino que se rijan autónomamente.
4. Situar como puntos centrales de esa política escolar la evaluación permanente de los resultados obtenidos y el desarrollo de estrategias para alcanzar resultados más altos.

Es interesante reparar también en los diez principios fundamentales a los que, siempre según el informe referido, apunta la nueva reforma educativa. Los diez principios son éstos: 1) democratización de la educación; 2) sistema múltiple de financiación educacional; 3) regionalización de la educación; 4) autonomía escolar; 5) apertura ideológica de la educación; 6) humanización de la educación; 7) mundialización o globalización del sistema educativo; 8) diferenciación y flexibilidad del sistema educativo; 9) carácter activo y dinámico de la educación, y 10) educación permanente, o continuidad del proceso educativo.

Como he dicho ya, se pretendió que la ley de 1992 recogiese y concretase suficientemente estos principios, lo que se consiguió sólo en parte (RUSSIAN FEDERATION, 1992b). Aunque se trata sin duda de una ley indudablemente revolucionaria con respecto al panorama anterior, son muchos quienes hubieran querido ver en ella más concreciones y menos ambigüedades. De otro lado, una buena parte de los profesionales de la educación (que, no conviene olvidarlo, fueron formados en el régimen anterior y desarrollaron en él más o menos años de vida profesional) han criticado abiertamente la ley, tachándola de irrealista, utópica, extremista y desajustada a las condiciones difíciles que vive el país. No me es posible ensayar aquí ni siquiera un resumen del entero documento legislativo, bastante amplio. Me limitaré a consignar la abolición del principio de Escuela Única, mediante la adopción de criterios de diferenciación a nivel secundario. Se reduce además (teóricamente) el período de escolaridad obligatoria hasta los 15 años de edad, e incluso se admite la posibilidad (en casos particularmente difíciles) de abandonar la escuela a los 14 años. Otro de los puntos fuertes de la ley es el reforzamiento de la formación profesional.

Sin llegar quizá a los extremos mencionados con respecto al informe ruso de 1992, los informes de otros países orientales (presentados en las CIEs de 1992 y de 1994) muestran también rasgos críticos inconcebibles años atrás, como justificación de la necesidad de reformas educativas profundas, ya realizadas o en curso de realización. Por razones de espacio, me limitaré a aludir a esas reformas de modo casi telegráfico.

Con referencia a otras naciones hoy independientes que, junto a la actual Confederación Rusa, formaron parte igualmente de la URSS, es necesario mencionar la reforma llevada a cabo en Ucrania mediante la ley de 1991, cuyo eje fundamental es quizá el establecimiento de opciones diferenciadas dentro de la educación secundaria, así como el refuerzo de la formación profesional (UKRAINE, 1994a, 1994b). La aprobada en Bielorrusia en 1992 participa de las mismas inquietudes y de los mismos objetivos, si bien aboga también en favor de reforzar la educación preescolar en el país (BELARUS, 1994). Por lo que se refiere a las repúblicas bálticas, en Estonia se ha preferido traducir la reforma educativa no en una sola ley, sino en un paquete legislativo bastante amplio, aprobado entre 1992 y 1994 (relativo a la estructura del sistema escolar, a las escuelas privadas, a la educación superior, etc.) (ESTONIA, 1994a, 1994b). En Lituania, en 1991 se elaboró ya una primera ley reformadora de la educación, que, sin embargo, tuvo escasa vida y está siendo hoy retocada en muchos puntos, estudiándose nuevas formas de descentralización y liberalización del aparato escolar, así como de diversificación de las opciones escolares a nivel secundario (LATVIA, 1994).

De gran importancia fue también la ley polaca de 1991, que estableció nuevos canales de descentralización y de financiación del sistema escolar, confiando más competencias a las autoridades locales en los niveles inferiores del sistema, así como fomentando el desarrollo de escuelas privadas (POLAND, 1994, 1992). La ley, sin embargo, ha sufrido y sufre grandes críticas, causadas sobre todo por las dificultades que encuentran las autoridades locales a la hora de financiar convenientemente a los centros de su dependencia. Más acuerdo parece existir en lo que concierne a los canales diversificados de educación secundaria que la ley ha introducido.

Eslovaquia, tras su separación de la República Checa, está llevando a cabo un abultado programa de reformas que incluye la regulación de las escuelas privadas, la diferenciación de opciones a nivel secundario y el reforzamiento de la

formación profesional. En concreto, se ha dado gran prioridad a la elaboración de un «Programa Nacional de Educación y Formación» que intenta afrontar con recursos suficientes y ordenadamente las necesarias reformas (SLOVAKIA, 1994).

En Bulgaria se procedió a elaborar en 1991 una importante ley educativa que, no obstante, ha sufrido después algunos retoques. Por lo que se refiere a la estructura institucional, el cambio fundamental adoptado es la diferenciación, tras el período de educación básica (ocho años, entre los 7 y los 15 de edad), de tres canales de enseñanza secundaria, de tres años de duración (entre los 15 y los 18 de edad): general o académico, profesional superior y profesional medio; a este último canal puede accederse también a los 13 años, siendo en tal caso su duración de cinco años en vez de tres (BULGARIA, 1994a, 1994b). Hay otros aspectos muy interesantes de la ley (relativos a descentralización administrativa, financiación, etc.) que ahora resulta imposible abordar.

La complicada situación que viven los países que antes componían Yugoslavia deja poco lugar, desgraciadamente, a las reformas educativas. En este terreno, ha sido probablemente Croacia el país que más atención ha dedicado a las mismas, a través de un paquete legislativo aprobado entre 1990 y 1994 (CROATIA, 1994a, 1994b). A la educación secundaria se dedicó específicamente una ley en 1992, operándose desde entonces la diversificación de canales a ese nivel. Gracias a la situación relativamente más tranquila que disfruta, Eslovenia viene preparando, desde que obtuvo su independencia, un paquete importante de reformas educativas, entre las que se incluyen la relativa a la Educación Superior, de 1993, y otras referentes a los restantes niveles educativos; por lo que se refiere al nivel secundario, se viene practicando ya una neta diferenciación de canales tras la terminación de los ocho años de enseñanza básica obligatoria (SLOVENIA, 1994).

### **III. LAS REFORMAS DEL OESTE**

El hecho de haber dedicado recientemente un estudio, citado más arriba, a reseñar las principales reformas educativas realizadas en los países de Europa occidental en los últimos años, me exime aquí de repeticiones innecesarias. Me limitaré, consiguientemente, a algunas consideraciones de carácter general.

Entre 1988 y 1990, observamos dos corrientes reformísticas netamente diferenciadas. Una de ellas parece predominantemente inspirada por principios de carácter neoconservador y liberal, mientras la otra se reclama a principios inspiradores socialistas.

En la primera de ellas se encuadra, todavía en solitario, la reforma inglesa de 1988, fruto de un Estado preocupado por rentabilizar al máximo el sistema escolar, consiguiendo mayores cotas de eficacia a un menor coste, estableciendo pautas de emulación y competitividad entre las instituciones y confiando mayores responsabilidades de gestión a éstas, aunque unificando los criterios generales de funcionamiento (entre los cuales destaca un plan nacional de estudios primarios y secundarios, inexistente hasta entonces en el Reino Unido). Por lo que se refiere a la enseñanza secundaria, la ley introduce de diversos modos correctivos importantes a la escuela unificada prevalente, es decir, a la *Comprehensive School*, favoreciendo dentro de ella cierta diversificación de canales a partir de los 14 ó 15 años de edad, confiriendo nuevas ventajas a las escuelas secundarias de carácter académico (las *Grammar Schools*) y creando instituciones nuevas de orientación prevalentemente profesional (los *City Colleges*).

Dos reformas de inspiración socialista se abren paso al final de la década de los años ochenta: la *Loi d'Orientalion* francesa y la LOGSE española. Aun cuando las dos leyes fueron elaboradas antes de los graves acontecimientos que iban a desarrollarse en el Este europeo (y, por supuesto, sin atisbarlos mínimamente), es fácil percibir en ambas elementos correctivos importantes a lo que hasta entonces habían venido siendo las políticas educativas típicamente socialistas. Como he dicho más arriba, no considero que sea éste el mejor momento para analizarlas y, por tanto, para argumentar en profundidad este aserto, pero como botón de muestra basta considerar la postura de ambas ante dos puntos concretos: la transigencia con el sector privado y la aceptación de la diversidad como factor educacional importante, si bien supeditado a los de igualdad y unidad. Observaciones todavía tímidas, o incluso el silencio, indican a las claras un neto cambio de postura en estos temas, considerados hasta entonces intocables. Sin embargo, los sucesos del Este, y la consecuente marcha que las tendencias educativas han emprendido a partir de ese momento, han ocasionado a ambas leyes un deterioro conceptual evidente.

Lo ocurrido al Este ha servido, en líneas generales, para que los países de Europa occidental se animen más decididamente a revisar su anterior devoción por el modelo de escuela integrada. Inglaterra ha visto confirmada la tesis que intentó plasmar legislativamente en 1988, ensayando injertos de carácter profesional en la *Comprehensive School*, la escuela secundaria de tipo integrado, común para todos. Los países nórdicos, aunque todos ellos parecen haberse decidido por no introducir alteraciones estructurales en sus escuelas de educación básica (de 9 años de duración), sí han optado por reformar en dirección diversificadora la última etapa (tres años, entre los 13 y los 16 de edad) de las mismas. Francia está llevando a cabo actualmente una reforma importante del *Collège*, la institución de enseñanza secundaria inferior dedicada a alumnos entre los 11 y los 15 años, en el mismo sentido de permitir, en lo que hasta ahora ha sido un menú de enseñanza idéntico para todos, una dosis importante de diversificación. Por supuesto, Alemania y otros países de Europa central no sólo no han abdicado de su tradicional empeño en ofrecer una enseñanza secundaria diversificada, sino que aprovechan cuanta ocasión se presenta para ratificarlo.

Por lo que se refiere a España, es difícil precisar todavía la dirección que tomará la LOGSE en el futuro. Aparentemente, la reforma de 1990 parece haber elegido el criterio opuesto al adoptado por los países del Norte de Europa: ha cambiado la anterior estructura de la educación básica para, en cambio, ampliar la unificación curricular, en sentido integrado o comprensivo, hasta los 16 años de edad. Aunque los artículos 20 y 21 de la LOGSE prevén una cierta diversificación de enseñanzas en la segunda etapa de la Educación Secundaria Obligatoria, parece claro que se camina más en la línea de la unificación que en la línea de la diversificación.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

Entre los numerosos aspectos de interés que podrían seleccionarse, en relación con las reformas educativas que, particularmente en los países del Este de Europa, están llevándose a cabo, he elegido solamente tres para poner término a este trabajo introductorio<sup>1</sup>. Se refieren específicamente, en primer lugar, a la

---

<sup>1</sup> Las ideas que expongo a continuación se hallan contenidas en el informe que presenté en la Conferencia de Ministros de Educación de Europa central y oriental, organizada por el Consejo

metodología o a la estrategia política de los movimientos de reforma que están operándose; en segundo lugar, a la finalidad u objetivo principal al que apuntan las reformas; y, por último, a la relación que existe entre uniformidad y diversificación en los contenidos de los planes de estudio, especialmente a nivel de enseñanza secundaria.

#### IV.1 Metodología de las reformas

La estrategia política y legislativa seguida por los gobiernos europeos del Este y del Oeste, a la hora de presentar sus reformas, no arroja diferencias sustanciales, a no ser las dictadas por la mayor o menor urgencia de aplicación. Algunos gobiernos parecen optar por llevar a cabo reformas educativas globales, contenidas en un solo y amplio documento legal. Otros parecen preferir afrontar los problemas educacionales por niveles, paso por paso, comenzando ordinariamente por el nivel o el aspecto cuya problemática resulta más urgente o sobre el que existe un mayor número de expectativas sociales de importante significado político. Este procedimiento es el que más está siendo empleado en los países del Este. Es difícil recomendar cuál podría ser el enfoque metodológico más conveniente, pues esto depende mucho del contexto de cada país. Pero sí podría resultar útil recordar experiencias significativas, que podrían ayudar a evitar errores. Acudiré aquí a un par de ellas, occidentales ambas.

Los países nórdicos de Europa están llevando a cabo, en estos últimos años, reformas de cierta importancia, que rectifican en puntos importantes su legislación escolar anterior. Dinamarca, por ejemplo, ha promulgado tres importantes leyes, relativas cada una de ellas a los tres principales niveles o sectores de la educación: una para la escuela obligatoria (la *Folkeskole*), otra para las escuelas secundarias y profesionales y otra para la educación superior. A muchos observadores parece haberles sorprendido que, en vez de elaborarse una sola ley de reforma educativa, integradora de todos los niveles fundamentales, se haya preferido aprobar tres leyes por separado. Además, la secuencia habida entre

---

de Europa en Sinaia (Rumania), los días 2-4 de junio de 1994, y a la que asistí en calidad de experto del propio Consejo de Europa. El objetivo de la Conferencia era, precisamente, el de intercambiar ideas y experiencias con respecto a las reformas que están llevándose a cabo en ese conjunto de países.

estos tres documentos legales no parece haber seguido cronológicamente el orden propio de los respectivos niveles, sino más bien un orden marcado por las expectativas de la sociedad danesa.

Mi impresión es que, dado que estas tres piezas claves de reforma educativa han sido preparadas en un período muy breve de tiempo y por equipos políticos y técnicos claramente conexionados entre sí, todas ellas conforman un coherente paquete de reforma, evitando así muchos de los peligros que podría implicar la elaboración de leyes separadas para cada nivel. Hay que tener en cuenta, además, otra importante característica de este paquete legislativo; y es el hecho de haber recibido un fuerte apoyo parlamentario en los tres casos, gracias a la norma que existe en Dinamarca de que las reformas educativas de cierta importancia necesitan contar con una fuerte mayoría parlamentaria para resultar aprobadas.

En resumidas cuentas, la experiencia danesa pone de relieve dos hechos de gran interés: primero, que, en ocasiones, puede ser más provechoso optar por reformas parciales que por una reforma educativa global, al menos bajo el punto de vista legislativo, y segundo, que, incluso en este caso de reforma dosificada, es fundamental el acuerdo previo de las principales fuerzas políticas.

Una experiencia muy distinta es, a este mismo respecto, la que se ha producido en España. También aquí parece haberse adoptado el mismo enfoque metodológico, dividiendo la reforma educativa en varios documentos legales. Sin embargo, la manera de hacerlo ha sido muy diferente. La reforma educativa llevada a cabo por el Partido Socialista se ha concretado también en tres principales documentos legales: el primero, dedicado a la universidad, fue aprobado en 1983. El segundo recibió la aprobación parlamentaria un año más tarde, en 1984, y versa sobre el derecho a la educación y sobre la organización y financiación de las escuelas primarias y secundarias, tanto las del sector público como las del sector privado. Pero la pieza más importante de la reforma, la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo), apareció sólo seis años más tarde, aceptando plenamente los planteamientos legislados de 1983 y 1984. Esto significa que, en realidad, no es propiamente una ley global de educación, sino la última parte de un paquete de reformas.

El problema es que entre 1983 y 1990 tuvieron lugar numerosos cambios en Europa y en España, e incluso en el propio seno del partido político gobernante. Lo que comporta que las tres piezas del cuerpo legal de reforma mues-

tran claras diferencias de enfoque y de orientación en aspectos fundamentales, incluida una importante evolución del propio enfoque político. Por mucho que se hayan tratado de paliar, hay claros elementos de incoherencia entre los tres documentos, y así han sido puestos de relieve por estudiosos procedentes de diferentes campos y tendencias.

Quizá la demostración más clara de lo dicho la constituye el hecho de que, recientemente, el ministerio español de educación ha hecho público un paquete de medidas dirigidas a «mejorar la calidad del sistema educativo», paquete que ha sido interpretado por numerosos educadores como una «reforma de la reforma». Se trata de 77 medidas concretas, muchas de las cuales tienden claramente a corregir, por vía de hecho, determinadas normas incluidas en la ley de 1984 y de atemperar otras de 1990. Por si fuera poco, el Gobierno socialista hubiera deseado también efectuar importantes rectificaciones a la ley universitaria de 1983, cosa que seguramente, dado el clima político reinante, no va a ser ya posible. El problema es que, dada la actual composición parlamentaria, las correcciones que el Partido Socialista estaría dispuesto a efectuar (sobre todo en relación al profesorado universitario) no cuentan con el mínimo apoyo que asegure su aprobación.

En resumidas cuentas, la experiencia española ofrece también interesantes motivos para la reflexión con respecto a lo que debiera ser una buena metodología de las reformas educativas. En primer término, parece claro que espaciar excesivamente, en el tiempo, los diferentes aspectos y documentos legales de una misma reforma resulta inadecuado, pues se hace difícil (quizá inviable) garantizar la armonía entre esos varios documentos. En segundo término, la experiencia española vuelve a poner de relieve hasta qué punto es conveniente conseguir un consenso francamente mayoritario entre las diversas fuerzas políticas cuando se trata de afrontar una reforma educativa en profundidad. Confiado en la mayoría absoluta parlamentaria de la que ha disfrutado durante años, el Partido Socialista español se sintió autorizado a dotar a la sociedad española con leyes de reforma educativa de fuerte contenido ideológico, especialmente en 1983 y 1984. Hoy parece claro que el contenido de estas leyes (y también, en parte, la de 1990, sin duda menos ideológica y más técnica) será probablemente rectificado en los años próximos.

La escasez de espacio disponible no permite entrar a analizar otras interesantes experiencias que están teniendo actualmente lugar en diversos países.

Desearía sólo llamar la atención sobre el enfoque que parece prevalecer en Francia. El ministro Bayrou ha declarado en diversas ocasiones no ser excesivamente entusiasta de las reformas legales, y perseguir más bien un cambio de actitudes y procedimientos de autorreforma en el seno de las propias instituciones. En esa línea parecen caminar las 158 medidas que fueron aprobadas en 1994, bajo el lema de «un nuevo contrato para la escuela», es decir, con la mirada puesta en conseguir un amplio consenso en el conjunto de la sociedad francesa.

En cualquier caso, la estrategia de las reformas educativas requiere muy en primer término la plena participación de los profesionales de la enseñanza y de otros agentes del proceso educativo en la misma elaboración de las reformas. La experiencia internacional es palpablemente clara en este punto: una reforma educativa impuesta es siempre una reforma fracasada, incluso si en el primer momento de su imposición pudieran apreciarse algunas mejoras.

#### **IV.2 Finalidad de las reformas**

La segunda de mis observaciones va a ocupar mucho menos espacio, y no por ser menos importante que la anterior. En realidad, más que una observación es una interrogación que me he venido haciendo insistentemente en estos últimos años, sobre todo al estudiar las reformas educativas que están llevándose a cabo en los países de Europa oriental.

A la hora de justificar dichas reformas, abundantes documentos suelen aludir a que, al igual que sus países, sus sistemas educativos se hallan en un período «de transición». Mi pregunta es ésta: «en transición hacia qué». Los mencionados documentos parecen casi unánimemente convenir que se trata de una transición hacia la «economía de mercado».

La importancia del sistema económico en la estructura total de un país, y especialmente en la estructura educacional, es un hecho indiscutible. Pero me temo que si no se define con mayor claridad cuáles son las coordenadas futuras a las que se pretende elevar los sistemas de educación, se corre el riesgo de construir el conjunto del sistema educativo tomando como base solamente la economía, olvidando otros importantes (probablemente *los más importantes*) aspectos.

A mi juicio, muchos de los problemas educativos que están confrontando ahora los países del Este de Europa, se derivan precisamente de haberse visto obligados a mantener durante décadas un concepto fundamentalmente *economicista* de la educación. De ahí que uno pueda sinceramente preguntarse hasta qué punto va a resultar válido conformarse con cambiar de sentido la base económica del sistema educativo, sustituyendo la vieja economía colectivista de la educación por una nueva economía mercantilista. Lo que uno se pregunta es si no sería mucho más adecuado dejar de considerar a la economía (a cualquier economía, sea cual sea su signo político) como la única base o como el fundamento más importante del sistema educativo.

En cualquier caso, como las complejas sociedades del mundo occidental demuestran claramente (al igual que también lo demuestran algunos países asiáticos, particularmente Japón), el poseer una economía de mercado —incluso si se halla en un relativamente buen estado de salud— no garantiza de ningún modo la calidad del sistema educativo. Y, a la inversa, el poseer un sistema educativo bien desarrollado tampoco sirve para resolver por sí solo todos los grandes problemas que suele habitualmente crear la economía de mercado.

En resumidas cuentas, parece peligroso polarizar en la economía una fundamentación de los sistemas educativos, confrontados ya a desafíos futuros que no son sólo económicos, sino también, y muy principalmente, éticos, sociales, científicos, tecnológicos; culturales en su más amplia acepción.

### IV.3 Unidad y diversificación de la educación secundaria

La tercera y última consideración que desearía hacer se refiere a otro de los principales dilemas que parecen afectar a las reformas educativas en curso, y esto en toda Europa, tanto al Norte y al Sur como al Oeste y al Este.

Es un hecho que aquella confianza que, allá por los años sesenta y setenta, se tenía en las virtudes de una enseñanza secundaria fundamentalmente única y uniforme para todos los alumnos, se ha ido desmoronando sin pausa en las décadas siguientes. El principio de *igualdad* es sin duda consustancial a la democracia. Precisamente por eso, por su importancia objetiva, nadie debería extrañarse de que, a la hora de las realizaciones concretas, se haya caído frecuentemente en interpretaciones excesivamente rígidas del mismo. Recorde-

mos que, hasta después de la Segunda Guerra Mundial, la mayor parte de los sistemas educativos europeos conservaban huellas de una tradición social y económicamente selectiva. Es lógico que los gobernantes desearan superar ese fuerte selectivismo social y económico, que casi siempre se amparaba en la necesidad de rigor intelectual en el seno de las escuelas.

El influjo que en este punto tuvo la Unión Soviética —y, junto a ella, otros países del Este europeo— sobre los países occidentales de Europa fue francamente grande. Poco a poco, el llamado «principio de comprehensividad» (*comprehensive principle*) o de integración de las enseñanzas se fue abriendo paso, con mayor o menor fortuna, en casi todos los países europeos. De acuerdo a ese principio, se estableció en casi todas partes una enseñanza secundaria general completamente unificada, igual para todos los alumnos.

Con el pasar del tiempo, se ha visto que la aplicación indiscriminada de ese principio no sólo no ha dado los positivos resultados de orden social que se esperaban, sino que incluso ha tenido consecuencias injustas, no equitativas, con respecto a la población juvenil. El ignorar las desigualdades de aptitud, de inteligencia, de personalidad, de motivación, etc., no era ni es el mejor camino para superarlas o para darles el cauce debido. Por fortuna, la naturaleza humana produce seres idénticos en dignidad personal, pero diversos en casi todos sus rasgos individuales. Que la educación haya podido olvidar durante algún tiempo tan elemental principio, sólo se explica por el afán de conseguir un igualitarismo social inalcanzable, por ser sencillamente utópico.

Todos los países europeos que aceptaron con entusiasmo el «principio de comprehensividad» han debido emprender, en estos últimos años, acciones para corregir el rumbo de excesivo uniformismo implantado en la educación secundaria. El Reino Unido y los países nórdicos constituyen quizá los ejemplos más claros, precisamente por el entusiasmo con que eligieron antes la enseñanza secundaria integrada. Pero las reformas y proyectos de reforma afectan igualmente al resto de los países europeos, salvo aquellos que —como Alemania Federal— nunca abrieron paso franco a dicha integración. En artículo incluido en este mismo número de la revista, Tenorth postula que Alemania Federal ha seguido también de hecho el camino de la integración, a base de convertir el *Gymnasium* en una especie de secundaria para todos; su tesis es indudablemente atractiva, pero bastante discutible, dada la gran pujanza que continúan teniendo los otros canales de enseñanza secundaria alemanes (la

*Realschule* e incluso la *Hauptschule*, pese a las críticas que se le hacen) y el ostensible fracaso de la escuela secundaria propiamente integrada (la *Gesamtschule*). De otra parte, casi todos los países europeos parecen haberse puesto de acuerdo en perseguir políticas educativas favorables a la diversificación de la enseñanza secundaria superior, introduciendo criterios diversificadores incluso más temprano. Francia, por ejemplo, está actualmente implicada en un proyecto de reforma del *Collège*, al que se intenta quitar uniformidad y dotar en cambio de mecanismos de diversificación.

No es necesario decir que este problema de la excesiva unicidad e incluso uniformización de la escuela secundaria afecta hoy, de modo particular, a los países europeos del Este, que adoptaron el modelo de la escuela secundaria general y politécnica de cuño soviético. Este modelo de escuela secundaria ha sido criticado, en casi todos ellos, como uno de los responsables principales de los actuales desajustes que padecen sus sistemas educativos. La diversificación de las enseñanzas a este nivel se muestra, en todas partes, como un objetivo a conseguir. Las reformas operadas en los nuevos cinco *Länder* que antes constituían la República Democrática Alemana, consituyen un claro ejemplo de lo que realmente es una fuerte tendencia. Aun cuando todos ellos podían haber edificado su enseñanza secundaria tomando como modelo fundamental la escuela integrada (la *Gesamtschule*, en su caso), ninguno lo ha hecho más que de manera muy restringida.

Olvidar la importancia social y educativa del «principio de diversidad» fue, a mi juicio, un grave error del que se están resintiendo ahora casi todos los sistemas educativos europeos. Pero no lo sería menos el completo olvido, ahora, del «principio de comprehensividad» o de integración. ¿Quién ha dicho que ambos principios sean necesariamente antagónicos e irreconciliables? Con todos sus defectos (especialmente, quizá, el de su alto precio económico), la *High School* norteamericana puso en obra una conjunción de ambos que ha venido funcionando durante décadas. Pero no constituye el único modelo al que acudir. Europa cuenta hoy con una experiencia lo suficientemente rica como para alumbrar modelos distintos, modelos en los que ambos principios se hagan valer igualmente.

A lo largo de toda la escolaridad obligatoria y en una sociedad democrática, en Europa como en cualquier otra parte del mundo, la escuela sigue teniendo la grave responsabilidad de favorecer la igualdad de oportunidades y de evitar dis-

criminations socialmente vejatorias. El equilibrio entre unidad y diversidad es uno de los objetivos que cualquier reforma educativa debería sopesar, sin dejarse llevar ni por tendencias extremistas ni por modas pasajeras.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELARUS (1994): *Education Development*, National Report of the Republic of Belarus to the International Conference of Education (Minsk, National Education Institute).
- BULGARIA (1994): *National Report on the Development of Education in the Republic of Bulgaria in 1992-1994*, Report to the International Conference of Education (Sofia, Ministry of Education).
- CROATIA (1994a): *Reform of the Educational System in the Republic of Croatia* (Sinaia, Council of Europe).
- CROATIA (1994b): *Information on the Educational System in the Republic of Croatia*, Report for the International Conference of Education (Zagreb, Ministry of Education).
- ESTONIA (1994a): *Estonian Experience in Reforming Education*, Report of the Ministry of Education (Sinaia, Council of Europe).
- ESTONIA (1994b): *The Development of Education*, National Report to the International Conference of Education (Tallin, Ministry of Education).
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1994): *Reformas educativas en Europa* (Madrid, CECE-ITE).
- LATVIA (1994): *Education Reform in Latvia* (Vilnius, Ministry of Education, Culture and Science).
- POLAND (1992): *The Development of Education in Poland in 1990-1991*, Report for the International Bureau of Education in Geneva (Warsaw, Ministry of National Education).
- POLAND (1994): *Development of Education in Poland in 1992-1993*, Report prepared for the International Conference of Education (Warsaw, Ministry of National Education).

- RUSSIAN FEDERATION (1992a): *The Development of Education*, National Report to the 43rd Session of the International Conference of Education (Moscow, Ministry of Education).
- RUSSIAN FEDERATION (1992b): *The State Law of Russian Federation on Education* (Moscow, Ministry of Education).
- SLOVAKIA (1994): *Development of Education in Slovakia (1992-1994)*, Report for the International Conference of Education (Bratislava, Ministry of Education).
- SLOVENIA (1994): *Development of Education: National Report of Slovenia*, Report for the International Conference of Education (Ljubljana, Ministry of Education and Sport).
- TODOROV, M. (1994): *Tendencies in the Reforms of the Secondary Education in Bulgaria* (Sinaia, Council of Europe).
- UKRAINE (1994a): *The Policy and Guidelines of Education Reforms in Ukraine*, Report of the Ministry of Education (Sinaia, Council of Europe).
- UKRAINE (1994b): *Development of Education in Ukraine in 1992-1993*, Report to the 44th Session of the International Conference of Education (Kiev, Ministry of Education).
- USSR (1986): *Public Education in the USSR (1984-1986)*, Report to the 40th Session of the International Conference of Education (Moscow, Ministry of Education).

---

**RESUMEN**

---

La pasada década se caracterizó en toda Europa por el predominio de actitudes inerciales y escépticas ante la educación y ante la utilidad de sus posibles reformas. Ambas actitudes estuvieron motivadas, quizás, por el momento de crisis económica generalizada que imperó a lo largo de dicha década. Es a finales de los años ochenta cuando, tras la caída del muro de Berlín y el posterior derrumbe de todos los regímenes comunistas, se abre un período de inquietud y de cambio. Las reformas educativas que a partir de entonces se inician se encaminan básicamente a cuestionar la utilidad y oportunidad del modelo vigente de escuela básica, única y polivalente en los países de la Europa del Este y de escuela integrada en los de la Europa occidental. Más en concreto, se analizan tres aspectos de interés en relación con dichas reformas; éstos son: la metodología o la estrategia política y legislativa seguida por los diferentes gobiernos a la hora de presentar sus reformas (reformas globales *versus* reformas parciales), la finalidad u objetivo principal de las reformas (reformas que polarizan en la economía y en el cambio de sentido de ésta la base del sistema educativo *versus* reformas encaminadas a cambiar el sistema educativo en sus vertientes éticas, sociales, científicas, tecnológicas; culturales en su más amplia acepción) y los cambios importantes acaecidos en los contenidos de los planes de estudio, especialmente a nivel de enseñanza secundaria (uniformidad *versus* diversificación).

---

**ABSTRACT**

---

In the field of education, inertia and pessimism were prevalent attitudes in Europe during the last decade, partially because of the general economic crisis of those years. A period of unrest and change seems to rise, after the fall of the Berlin wall and the further dissolution of the communist regimes. Some educational reforms then implemented, in the Eastern countries as well as in some others of the Western Europe, seem to point basically at a strong revision of the ancient model of compulsory, general, unified and polyvalent school. In this introductory essay, three main aspects of the mentioned reforms are namely analyzed: the methodology and the political and legal strategy followed by the governments in the presentation and implementation of their reforms; the main objectives of the reforms themselves, often centred in the economic development and seldom in the ethic, social cultural, scientific and technological aspects; and, finally, the main changes concerning the content of the curricula, especially at secondary level, emphasising diversification against uniformity.