

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA COMO PROBLEMA: ORÍGENES, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ

Nacida en el seno de la Revolución Francesa, la educación secundaria moderna ha estado impregnada siempre de una gran problematicidad. Como es sabido, los sistemas educativos nacionales del siglo XIX se constituyeron sobre una estructura que constaba de tres tramos clásicos, tramos que, aunque con particularidades diferentes, aún perduran: las enseñanzas primaria, secundaria y superior o universitaria. Ahora bien, mientras que la primaria ha sido invariablemente un tramo muy definido (no en vano fue durante siglos la escuela de primeras letras) y mientras lo mismo se puede predicar de la universidad (cuyos orígenes se remontan a finales del siglo XII), la educación secundaria ha sido, no sólo en España sino también en los demás países europeos, un nivel educativo complejo y problemático.

El carácter complejo proviene fundamentalmente de dos elementos diferentes: uno lo constituye el tramo de edad que abarca, dada la problematicidad que siempre ha presentado la iniciación a la adolescencia; el otro reside en su ligazón tradicional con la universidad, cordón umbilical del que no ha podido desprenderse totalmente hasta el momento, como consecuencia de su identificación durante muchos siglos con las facultades menores –de Artes o de Filosofía– que preparaban para acceder a las facultades mayores de Teología, Leyes y Medicina.

El carácter problemático le viene por el lugar intermedio que ha ocupado, y ocupa, en el sistema educativo. Es por eso que a lo largo de dos siglos permanecen perennes algunas cuestiones que llegan hasta nosotros: ¿es la educación secundaria una pura continuación de la etapa anterior, de la primaria, o, más bien, su finalidad se agota en preparar para la etapa siguiente, para la superior o universitaria?, ¿es puramente propedéutica –prepara para la universidad– o debe ser estrictamente terminal –tiene autonomía y fines propios–? De hecho, llevamos dos siglos interrogándonos por las características de esta etapa educativa y la verdad es que, aunque han sido muchas las respuestas, la problematicidad sigue presente no sólo entre nosotros, sino también en los demás países tributarios de la revolución que trajo el sistema educativo moderno.

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, UN NIVEL REFORMADO CONSTANTEMENTE

A mí me parece importante reflexionar sobre estas cuestiones para comprender por qué este nivel educativo ha sufrido durante los siglos XIX y XX tantas reformas y contrarreformas, ya en España ya en el resto de Europa. Para comprender esta problemática nada mejor que hacer un breve recorrido por nuestra historia contemporánea, porque los fenómenos importantes, y la educación secundaria sin duda lo es, están impregnados de historicidad; por eso, la historia, arrojando luz sobre el pasado, puede iluminar los problemas del presente. Como dijo un historiador de nuestros días, «el hombre vive inmerso en la historia como el pez en el agua».

En una de las muchas sesiones que el parlamento español dedicó en el pasado a la educación secundaria se dijeron estas palabras: «Todo el mundo sabe hoy lo que es la enseñanza primaria y todo el mundo sabe también lo que es la enseñanza superior. Lo que se ignora es la naturaleza de la enseñanza secundaria. Unos dicen que es la preparación para la vida, otros, que es la transmisión de la cultura general; para algunos es una continuación de la escuela primaria mientras que para otros es la antecámara de la Universidad».

Estas palabras son de un diputado que perteneció al Partido Liberal liderado por Sagasta, Eduardo Vincenti, y las pronunció ante el Congreso de los Diputados en 1901. Al evocar las palabras de un diputado que tanto trabajó por la educación quiero resaltar que lo que hemos llamado la problemática de la educación secundaria está ya presente en los albores del siglo XX. Más aún, como veremos pronto, las dificultades nacieron desde el mismo momento en que se produjo su inserción en el flamante sistema educativo nacional creado por la mítica Constitución de Cádiz de 1812. No es casual, por tanto, que el problema de la educación secundaria moderna llevara a los políticos a realizar continuos cambios, tratando de acertar con las mejores soluciones, aunque con ello, como efecto no querido, se provocara también una extraordinaria inestabilidad normativa, cierto escepticismo y una gran incertidumbre acerca del destino del moderno bachillerato. Vincenti habló en esa sesión de 41 reformas, contadas a partir de la ley Moyano de 1857 hasta 1901, año en que el diputado liberal hacía balance en el Parlamento. Aunque las reformas que podemos calificar de importantes no fueran tantas, si hacemos el cómputo de tantos intentos (y desaciertos), se produce estadísticamente casi una reforma por año.

Lo peor es que ese ritmo de reformas continuó durante todo el siglo XX; más aún, el problema se complicó en el siglo que acabamos de cerrar, porque ya en el primer tercio de esa centuria emergió la idea de una educación secundaria para toda la población. Influyó mucho la obra del historiador británico R. H. Tawney que en 1924 publicó un libro, *Secondary Education For All*, abogando por la necesidad de abrir la secundaria a todos los escolares de la edad correspondiente (no deja de ser significativo que, entre nosotros, este libro fuera

traducido y editado en 1932 por una de las revistas más innovadoras del momento, la *Revista de Pedagogía*). Dicho libro influyó ampliamente en la opinión pública de la época, aunque en la conciencia europea estaba presente desde hacia algún tiempo que la educación secundaria no podía seguir siendo una barrera para la población escolar, favoreciendo de esta forma que sólo una pequeña elite de carácter socioeconómico pudiera cursarla y acceder después a la universidad.

En España es significativo a este respecto el papel que desempeñó la Institución Libre de Enseñanza (ILE), que ya en 1892 presentó una ponencia al Congreso Pedagógico de ese mismo año urgiendo la reforma de la educación secundaria. Ese pensamiento cristalizó plenamente en la obra escrita de Giner de los Ríos y, una vez desaparecido éste, en el Informe que en 1919 presentó la ILE al Consejo de Instrucción Pública sobre la reforma de la educación secundaria, poniendo en cuestión el carácter de este nivel educativo como «educación de la burguesía», e indicando que este calificativo «que distingue hoy a la segunda enseñanza debe desaparecer radicalmente. Conviene apresurarse a satisfacer las justas aspiraciones que el proletariado consciente comienza a manifestar en todas partes. Lo que significa que hay que abrir la segunda enseñanza a todo el mundo gratuitamente, como se ha hecho con la primaria desde hace un siglo». Esta idea de abrir la secundaria a toda la población de modo gratuito dio lugar, después de la Segunda Guerra Mundial, a la enseñanza comprensiva, primero en Suecia, luego en el Reino Unido y después en la mayor parte de los países europeos (sólo cabe exceptuar a los países centroeuropeos donde, aunque también se implantó la enseñanza comprensiva, no fue predominante).

En nuestro país, como es sabido, la introducción de la comprensividad se produjo en 1970 con la Ley General de Educación (LGE), que estableció una educación básica para toda la población escolar comprendida entre los 6 y los 14 años de edad, fundiendo la vieja primaria y la primera parte de la secundaria en un solo nivel educativo. Aunque nos ocuparemos después de esta importante reforma, baste recordar de nuevo que la enseñanza secundaria tradicional, en España y en Europa, fue desde su nacimiento en el siglo XIX una enseñanza reservada *de facto* a la nueva clase emergente, la burguesía. Los sistemas educativos modernos se constituyeron en todos los países sobre la base de una estructura dual, bipolar. A una edad muy temprana, a los 9 o 10 años, la población era dividida en dos bloques diferentes de escolares: la inmensa mayoría, constituida por las clases populares, era encaminada hacia la llamada instrucción primaria superior, pobre y de escaso contenido, que era un compartimento estanco que no conducía a ninguna parte (era en realidad el techo máximo de instrucción a que esa población podía aspirar), mientras que una pequeña minoría, constituida por las clases medias y superiores, se encaminaba hacia el bachillerato como vía previa para la universidad. Esta segregación temprana, obvio es decirlo, tenía su correspondiente correlación en la estructura ocupacional y en la estratificación

social. Pero lo que en mi opinión fue un progreso –abrir la educación secundaria a toda la población–, incrementó notablemente, como veremos, el grado de problematicidad de la educación secundaria.

Por último, esta problematicidad de la secundaria sigue presente en nuestros días, en este siglo XXI que apenas ha comenzado y en el que se han producido ya varias reformas de este tipo de enseñanza. Como sabemos, la Educación Secundaria Obligatoria, la ESO, acaba de ser objeto de una nueva reforma por la norma que complementa la Ley de Economía Sostenible de 2011. Aunque esta reforma estuviera bien fundada, no deja de ser una reforma más, que opera, además, sobre una ley tan reciente como la Ley Orgánica de Educación (LOE) de 2006. Por otra parte, el principal partido de la oposición viene anunciando desde hace tiempo una reforma del bachillerato actual –de dos años de duración– encaminada a prolongar su extensión un año más. El espectro de las reformas de la educación secundaria sigue vigente entre nosotros.

LA EDUCACIÓN SECUNDARIA, ¿UN TRIPLE PROBLEMA?

Hace ya varias décadas que Antonio Viñao Frago, en una obra de lectura imprescindible para la comprensión histórica del problema de la educación secundaria (Madrid, 1982), señaló que la causa profunda de todas las reformas estribaba en que en dicho nivel educativo se entrecruzan tres problemas distintos, produciéndose en su seno una constante polémica que afecta «tanto a la *naturaleza* del nuevo tipo de estudios que pretendía establecerse (¿qué sentido, qué objetivo conferir a unas enseñanzas creadas *ex novo*, con el fin de diferenciarlas de otros niveles y de otros antecedentes previos?), como a sus *contenidos* (expresión de la idea que de esta nueva enseñanza y de sus funciones se tenía, así como de las futuras actividades y ocupaciones sociales que se pretendían para sus alumnos), y *destinatarios* (con todos los problemas que ello conllevaba acerca de la definición social de los mismos, en relación a otros a los que no se destinaban u orientaban estas enseñanzas)» [cursiva del autor]. Los múltiples intentos de solución que registra nuestra historia de la educación –también los de la educación occidental– prueban la dificultad de la empresa. Tratar de introducir en lo posible alguna luz sobre esta problematicidad implica, aunque sea brevemente, transitar por nuestra historia contemporánea.

Veamos, primero, el problema de la naturaleza que aparece ya en su propio nacimiento. Sabemos que el sistema educativo liberal se gesta en las Cortes de Cádiz y que se atribuye a Manuel José Quintana la elaboración del Informe de 1813, texto que debía servir de base para articular una futura ley de instrucción pública. Allí se dice que la enseñanza secundaria tiene por objeto «preparar el entendimiento de los discípulos para entrar en el estudio de aquellas ciencias que son en la vida civil el objeto de una profesión liberal [carácter propedéu-

tico], y el de sembrar en sus ánimos la semilla de todos los conocimientos útiles y agradables que constituyen la ilustración general de una nación civilizada [carácter terminal]». Pocas páginas después dirá que «dada la importancia de este objeto» es preciso que «para él solo se funden establecimientos nuevos que con el nombre de universidades de provincia, denominación que nos ha parecido conservar en obsequio de su antigüedad venerable y del respeto que comúnmente lleva consigo, se ocupen solamente de imbuir a la juventud en estos principios tan necesarios, reuniendo en una escala más completa y más sistemática todo lo que antes se llamaban estudios de humanidades y de filosofía». Como veremos, la concepción de la universidad de provincia –una en cada demarcación geográfica de las antiguas provincias del Antiguo Régimen–, no era sólo un tributo a la «antigüedad venerable» de las facultades menores, sino un auténtico modelo que, pese a la doble naturaleza asignada –propedéutica y terminal–, terminaría imponiendo, *mutatis mutandis*, la metodología y el espíritu universitarios: los nuevos profesores de secundaria imitarán a sus maestros de universidad, transmitirán como ellos los conocimientos por medio de la lección magistral, los contenidos serán académicos y el objetivo real, preparar a sus alumnos para ingresar en la universidad.

Conviene resaltar que, con similares palabras, el texto del Informe, en lo que se refiere a la naturaleza de la enseñanza secundaria, fue trasladado a la primera ley general de educación que ha tenido España, el llamado Reglamento General de Instrucción Pública de 1821, promulgado durante el Trienio constitucional, cuyo artículo 21 decía que «la segunda enseñanza comprende aquellos conocimientos que, al mismo tiempo que sirven de preparación para dedicarse a otros estudios más profundos, constituyen la civilización general de una nación». Si nos fijamos en esta definición legal tan temprana, vemos que reproduce el pensamiento de los liberales de Cádiz para quienes la naturaleza de la nueva educación secundaria era dual, verdaderamente bifronte: propedéutica, porque preparaba para las profesiones de nivel superior –los «estudios más profundos»– y terminal, porque debía proporcionar a las futuras elites del régimen liberal, continuaran o no estudios universitarios, una sólida formación cultural. Recordemos ahora que la ley vigente, la LOE de 2006, asigna tanto a la educación secundaria obligatoria como al bachillerato una naturaleza bifronte, pues en ambos casos se le atribuyen objetivos de formación básica y de preparación para etapas posteriores. A la ESO se le asigna fundamentalmente suministrar «los elementos básicos de la cultura» y preparar a los alumnos «para su incorporación a estudios superiores» (art. 22.2); al bachillerato, por otra parte, se le atribuye la preparación de los alumnos para que puedan «incorporarse a la vida activa», al tiempo que les «capacitará [...] para acceder a la educación superior» (art. 32.1). Aunque han transcurrido prácticamente dos siglos de múltiples reformas y contrarreformas, la naturaleza de la educación secundaria permanece fiel a sus orígenes.

El problema, en mi opinión, surge por la dificultad de armonizar fines tan distintos como los señalados, tratando de dar a los mismos alumnos una preparación para las profesiones superiores y, a la vez, la cultura básica que necesitan para la vida, con independencia de que continúen o no los estudios hacia la universidad. Se trata de un equilibrio difícil. De hecho, en la práctica escolar y en la consideración de la sociedad, la balanza se ha inclinado casi siempre a favor de la naturaleza propedéutica de la educación secundaria. Así ocurrió durante el siglo XIX en el que gobernó prácticamente el liberalismo del Partido Moderado o Partido Conservador, que condujo este nivel educativo por la senda marcada por su carácter propedéutico, mientras que los liberales del Partido Progresista, en las escasas ocasiones en que gobernaron, lo hicieron por lo que hoy llamamos el carácter terminal de la educación secundaria. Ahora bien, no se trata de una cuestión baladí porque conforme el acento se pone en uno u otro carácter, los destinatarios –recordemos que es el segundo problema– son distintos.

Lo que podríamos llamar la hoja de ruta del liberalismo conservador lo marcó un plan de estudio cuyo destino fue realmente paradójico y sorprendente: su vigencia apenas duró unos días como consecuencia de la agitada vida política de los primeros años del régimen liberal y, sin embargo, marcó la implantación posterior de la secundaria con el sello de su naturaleza propedéutica. Tal fue el caso del plan del duque de Rivas de 1836 –sin duda la encarnación más clara del liberalismo moderado o doctrinario– que a la instrucción secundaria asignó como objetivo la tarea de «completar la educación general de las clases acomodadas y seguir con fruto las facultades mayores y la escuelas especiales». (art. 25). Tenemos de nuevo aunados el carácter propedéutico y el terminal, pero mientras la naturaleza de la secundaria es bifronte, ahora el destinatario es inequívocamente uno. Obviamente, lo que la literatura de la época llamaba las «clases acomodadas» no era sino la incipiente burguesía que afloraba como clase, llamada también clase media (o clases medias, dada la diversa composición del nuevo estrato), bastión y objetivo preferente del nuevo régimen político que se presenta ya triunfante. Pero al mantener una naturaleza bifronte y pronunciarse por un solo destinatario, el liberalismo moderado introducía en su seno una grave contradicción: la preparación para la universidad podía ser propia de las clases medias, que podían hacer frente a su coste, ¿pero la educación general que, como decía Quintana, hace civilizadas a las naciones, debía ser atributo de una sola clase?

Hubo intentos para resolver esta contradicción haciendo coincidir naturaleza y destinatario, pero esa posible solución condujo a concepciones tan divergentes que hicieron imposible esta conciliación. Tal cosa ocurrió, por ejemplo, con el plan de González Romero de 1852 que se decantó rotundamente por una sola naturaleza y un solo destinatario, de modo que la educación secundaria fuera el cauce exclusivo de acceso de las clases medias a los estudios universi-

tarios. Por el contrario, el liberalismo progresista, en los contados momentos en que gobernó, mantuvo otra concepción. Así, el decreto de Ruiz Zorrilla de 1868, fruto de la revolución del mismo año, se pronunció decididamente por el carácter terminal de la educación secundaria, ligándola íntimamente con la primaria y la educación general: «La segunda enseñanza, protegida por todos los Gobiernos liberales, ampliada hasta ocho y nueve años en los países más cultos, y modificada en todas partes progresivamente, según lo exigen los adelantos de las ciencias y las artes, es el complemento, la ampliación de la instrucción primaria, es la educación necesaria a los ciudadanos que viven en una época de ilustración y de cultura, es el conjunto de conocimientos que debe poseer el hombre que no quiere vivir aislado ni fuera de [la] sociedad». La naturaleza de la secundaria es ahora única, como en el plan de 1852, aunque se sitúe en sus antípodas, pero el destinatario es diferente: de lo que se trata es de completar la enseñanza primaria proporcionando una formación general a los ciudadanos de acuerdo con los retos y exigencias de la sociedad. El acento lo pone aquí el Partido Progresista en el carácter terminal y, en consecuencia, el destinatario cambia, adelantándose casi en un siglo a la futura enseñanza comprensiva.

Sin duda, aunque los casos citados fueran promovidos por las distintas facciones del liberalismo español, los liberales intentaron en general, al menos aparentemente, mantener la naturaleza bifronte de la enseñanza secundaria y el equilibrio entre su carácter propedéutico y terminal, si bien lo que predominó en la práctica fue su carácter preparatorio respecto de los estudios universitarios. La conjunción de una naturaleza dual con un solo destinatario hizo que la balanza en el futuro se inclinara definitivamente hacia el carácter propedéutico del bachillerato. En la práctica, los gobiernos moderados fomentarán un bachillerato concebido como una enseñanza que prepara fundamentalmente para la universidad, cuyos destinatarios serán alumnos pertenecientes a las clases media y superior.

Como consecuencias de todas estas oscilaciones, los planes de estudio sufrieron también notables cambios. Además del énfasis puesto en el carácter propedéutico o terminal, lo que acarreó incansables reformas curriculares, los estudios de la enseñanza secundaria adoptaron todas las modalidades posibles. Unas veces fueron estudios de un solo ciclo –bachillerato unitario–, pero otras comprendieron varios ciclos –bachillerato elemental y superior preferentemente–, los contenidos curriculares hicieron hincapié unas veces en los estudios clásicos y otras se abrieron a los estudios modernos introduciendo las lenguas vivas y las nuevas ciencias del siglo, sin que faltaran intentos de hacer un híbrido entre la enseñanza secundaria y las enseñanzas técnicas de grado medio (por ejemplo, la reforma fallida de Romanones de 1901) finalmente la educación secundaria tuvo a veces un carácter enciclopédico, pero otras tendió a ser más bien cíclica y gradual.

LA REFORMA DE 1970 Y LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

En el siglo xx la educación secundaria siguió sometida a una continua inestabilidad normativa. Aun así, hubo planes de estudio estables como «el plan del 3», que duró desde 1903 hasta 1926, pero también planes efímeros como los habidos durante la primera dictadura de esa centuria, la de Primo de Rivera, o grandes proyectos inconclusos que no vieron la *Gaceta* –el plan de secundaria de Fernando de los Ríos en la II República–, así como intentos de convivencia de varios bachilleratos con objetivos diferentes, como ocurrió en el franquismo con los bachilleratos laboral y académico. Ahora bien, grandes reformas estructurales que hayan tratado de afrontar los problemas señalados, cuya huella siga presente en el sistema educativo actual, sólo ha habido dos, la Ley General de Educación de 1970 (LGE), y la que se produce veinte años después, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE).

No se puede entender, en mi opinión, la reforma de 1970 sin tener en cuenta el contexto europeo en que se produjo, que fue el de la democratización y consiguiente extensión de la enseñanza secundaria a partir de 1945. Ya hicimos antes referencia a ello. Vimos cómo la LGE introdujo en España la educación comprensiva, estableciendo una educación básica para toda la población escolar de seis a catorce años –la nueva Educación General Básica (EGB)–, subsu- miendo en ella parte de la vieja educación secundaria tradicional. De esta reforma puede decirse, en su honor, que ha sido probablemente la reforma más ambiciosa que se ha acometido en España en toda su historia, pero también que su aplicación fue realizada de un modo muy brusco, sin modular de manera gradual su implantación (los cuatro primeros cursos de la EGB se pusieron en marcha al mismo tiempo). Por otra parte, dado el contexto autoritario en que la LGE nació, no hubo en España, a diferencia de Europa, un gran debate público sobre la comprensividad, lo que explica en parte los graves problemas que surgieron después en la aplicación de la reforma. Pero quizá lo más relevante fue que se subestimaron las grandes dificultades que conllevaba la enseñanza comprensiva, con la consiguiente universalización de una educación básica para todos y una incorporación parcial de la secundaria. Se produjo así un fenómeno que aún perdura. Utilizando un sencillo símil, podríamos decir que la ley de 1970 se comportó como una boa que engulle un animal de excesivo tamaño para su propio estómago, dando lugar a una dificultosa y laboriosa digestión que, en nuestro caso, llega hasta el presente. En mi opinión, la LOGSE, al ampliar la universalidad de la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años, subestimó también las dificultades de esta empresa, benemérita desde la perspectiva de la equidad social pero que presentaba innegables dificultades que aún no hemos superado (empeñarse en desconocer la gravedad de los problemas impidió, en parte, aportar los recursos necesarios para resolverlos).

No obstante, hay que señalar también, porque sin duda se les debe hacer justicia, que los autores de la LGE acertaron al concebir la educación básica como una amplia formación general para toda la población, con ocho años de duración, obligatoria, gratuita, única para todos los niños, con un mismo currículo (aunque adaptado a la diversidad del alumnado en los últimos años, justamente en la llamada segunda etapa de la EGB), en unos mismos centros docentes y con unos mismos profesores. La verdad es que esta concepción fue el motor que hizo posible por primera vez en España la escolarización universal, sentando las bases para acabar con el déficit secular de puestos escolares. Pero ello no quita para reconocer que tuvo también grandes fracasos; en lo que respecta al tema que nos ocupa, el bachillerato fue uno de ellos.

La LGE no fue una excepción a la concepción bifronte de la enseñanza secundaria. Concibió el bachillerato como «un nivel posterior a la educación general», que debía preparar para los estudios universitarios y para la formación profesional de segundo grado, pero también para «la vida activa en el seno de la sociedad» (art. 21.1). Para ello la ley unificó el bachillerato –anteriormente, como consecuencia del plan de 1953, existía un bachillerato elemental y otro superior, y dentro de éste, uno de ciencias y otro de letras–. El bachillerato unificado fue un gran acierto porque terminó con una temprana especialización del alumnado a los 14 años, eliminando así una precoz opción por los estudios humanísticos o los científicos. Consideró también necesario que la formación suministrada por ese bachillerato fuera polivalente y general. La polivalencia, desde la perspectiva curricular, conjugaba, de un lado, las materias comunes con las optativas, y, de otro, los conocimientos teóricos con lo que la ley llamó actividades y enseñanzas técnico-profesionales, huyendo así de uno de los viejos defectos de nuestros planes de estudio, el academicismo.

Pero las dificultades comenzaron pronto. En primer lugar, el plan de estudio se dilató en el tiempo; fueron necesarios cinco años para su publicación, lo que puso de relieve las dificultades intrínsecas que tenía el nuevo currículo, así como la necesidad de ganar tiempo para tratar de armonizar los diversos intereses del profesorado (hay que decir que muchos de esos intereses eran principalmente gremiales). Y, en segundo lugar, cuando finalmente se publicó el nuevo currículo en 1975, la regulación de las materias comunes y optativas, así como de las enseñanzas y actividades técnico-profesionales, distorsionó gravemente el espíritu y la letra de la ley. El plan de estudio de 1975 que puso en funcionamiento el nuevo bachillerato es un ejemplo más de cómo el desarrollo reglamentario de las reformas puede conducir al falseamiento de las leyes. El nuevo plan de 1975 presentó un conjunto de materias comunes que sólo eran asignaturas teóricas carentes de conexión entre sí, muy alejadas de las necesidades modernas; las materias optativas, llamadas a hacer posible la polivalencia, resultaron extraordinariamente escasas; las enseñanzas y actividades técnico-profesionales, pensadas tanto para promover la polivalencia como para prepa-

rar para la vida activa, resultaron un enorme fiasco, reducidas a dos horas semanales de diseño para los alumnos y otras tantas de «técnicas del hogar» para las alumnas. Finalmente, hoy hay una práctica unanimidad entre los historiadores de la educación: todos coinciden en señalar que este plan, que tanto falseó la ley, fue un sonoro fracaso.

LA REFORMA DE 1990 ACENTUÓ LA COMPLEJIDAD DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

Veamos ahora el contexto en que se produjo la segunda reforma importante que hemos tenido en el siglo xx, cuyas deficiencias están aún por resolver. En 1990 seguía rigiendo en España la LGE de 1970. Como dijimos, la LGE, aunque bien diseñada, no alcanzó todos los objetivos previstos, especialmente en lo que respecta a la educación secundaria. Acabamos de señalar justamente cómo la puesta en marcha del plan de estudio de 1975 regulador del bachillerato falseó el espíritu de la ley, cómo el bachillerato polivalente se transformó en un bachillerato academicista y cómo, abdicando de uno de sus fines –proseguir la formación general de los alumnos–, terminó siendo un nivel educativo puramente propedéutico. Si a este fracaso unimos las dificultades que presentó el último ciclo de la EGB –el tramo 12 a 14 años– y recordamos que la ley, pensada para una estructura férreamente centralizada y uniforme, no se adecuaba a la nueva ordenación territorial diseñada por la Constitución de 1978, se comprenderá que todos los partidos concurrentes a las elecciones de 1979 llevaran en sus programas la reforma de la educación en todos los aspectos señalados.

Correspondió realizar estas reformas al gobierno socialista emanado de las urnas a finales de 1982. Dicho gobierno decidió acometer un profundo cambio del sistema educativo, desde la educación infantil hasta la educación universitaria, escogiendo para ello el camino de la reforma experimental, una característica muy novedosa en la historia de las múltiples reformas educativas habidas en España, sobre la que acaba de publicarse un importante libro, escrito desde una perspectiva crítica por los propios profesores que protagonizaron esa reforma experimental y que, como ellos mismos indican, «saca del limbo un capítulo de nuestra reciente historia educativa» (Madrid, 2010). En los primeros meses de 1983 se acometió la reforma de la educación infantil, cifrada en un tramo de edad que alcanzaba hasta los seis años, con énfasis en los procesos de aprendizaje y no en los resultados. Paralelamente, y también con carácter experimental, se emprendió la reforma del ciclo superior de la EGB –tramo 12/14– y la reforma de las llamadas enseñanzas medias, denominación que englobaba la educación secundaria y la formación profesional.

Fruto de estas reformas parciales fue la presentación de un documento que se sometió a debate público en 1987, la redacción posterior de un libro blanco

y la aprobación en 1990 de una nueva y ambiciosa reforma de la educación, obra de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Como es sabido, uno de los principales cambios que se acometió fue el de prolongar la escolaridad obligatoria dos años más, abarcando dicha escolaridad desde los seis hasta los dieciséis años, incidiendo de nuevo en la estructura de la educación secundaria existente. Se estableció así una educación primaria desde los seis hasta los doce años, seguida de otra etapa de los doce a los dieciséis, constituida por lo que en la mayoría de los sistemas europeos se llama educación secundaria elemental, que en la ley aparece como Educación Secundaria Obligatoria, la famosa ESO. Por otra parte, se reducía el anterior bachillerato de tres años (en realidad de cuatro, porque el Curso de Orientación Universitaria, el COU, se configuró, *de facto*, aunque no *de iure*, como un año más del bachillerato), reduciéndolo, decía, a un bachillerato de dos años de duración, probablemente uno de los de más corta duración de los existentes en Europa (aunque no habiendo nada nuevo bajo el sol hay que decir que teníamos un precedente no muy lejano, el plan de Ruiz Giménez de 1953, cuyo bachillerato superior tenía también sólo dos años). Este diseño de la educación secundaria planteó, y sigue planteando, diversos problemas que, en mi opinión, no se valoraron suficientemente a la hora de aplicar el nuevo proyecto a la realidad.

Dados tales antecedentes, no es de extrañar que la educación secundaria se haya convertido a lo largo de los años en el nudo gordiano del sistema escolar. Sobre este nivel educativo pesan ahora graves problemas, de los que debemos destacar especialmente tres: la inaceptable tasa de fracaso escolar a la hora de obtener el diploma de la escolaridad obligatoria –título de Graduado en Educación Secundaria–, la elevada tasa de abandono escolar temprano en la formación posobligatoria –bachillerato y formación profesional de grado medio– y el excesivo número de repetidores (el informe PISA 2009 acaba de señalarlo como una de las causas que lastran el éxito escolar en España). Todo esto es verdad. El sistema educativo no ha logrado erradicar esas tasas de fracaso, abandono y repetición que tanto inciden en la calidad de la educación, aunque para resolver tan graves problemas no haya recetas fáciles de seguir o de aplicar. Pero también es verdad que no es posible seguir haciendo una valoración global de esas tasas como si estuviéramos ante un sistema educativo centralizado (recordemos la vieja broma, no exenta de intención, en la que Pedro y Juan tienen a su disposición un solo pollo, que se come Juan; estadísticamente se dirá que la tasa en este ejemplo es del 50 por ciento, aunque es dudoso que Pedro piense lo mismo). Tampoco se puede seguir alegando que es el modelo LOGSE el que ha fracasado porque, como veremos de inmediato, con ese mismo modelo tenemos comunidades autónomas que, según la valoración del rendimiento escolar realizada por PISA 2009 –léase adquisición y desarrollo de competencias básicas–, si contaran como naciones estarían entre los países mejor evaluados, del mismo modo que con el modelo LOGSE tenemos comunidades en el nivel

medio de los países de la OCDE, y, finalmente, comunidades que han quedado por debajo de ese nivel. Es decir, hay que estudiar los problemas pendientes en función de los rendimientos escolares de las diversas comunidades autónomas que, una vez culminados los trasposos de funciones y servicios en el año 2000, son las que gestionan el sistema educativo y por tanto las que tienen la responsabilidad del acierto –o desacierto– de sus propias políticas.

Así, nos encontramos con que teniendo todas las comunidades el mismo modelo de universalización de la educación secundaria obligatoria, los rendimientos obtenidos son dispares. Aunque las cifras oficiales de que disponemos hasta el momento posibilitan muchas comparaciones, centrándonos en las tasas antes citadas podemos decir que el fracaso escolar en Asturias en el curso 2007-2008, es decir, el porcentaje de alumnos que no obtiene el título de Graduado en Educación Secundaria, es el más bajo de España (12,9 por cien), muy lejos de la media de España (alrededor del 30 por cien para el curso de referencia) y por debajo de la que corresponde a la Unión Europea (que se encuentra en torno al 15 por cien), mientras que la tasa bruta de fracaso escolar en Baleares se sitúa en los antípodas de Asturias con un 40,3 por cien (excepcionalmente ahora del análisis a Ceuta y Melilla, ciudades con carta de autonomía pero sin competencia en Educación, aunque registran las tasas más altas de fracaso escolar de toda España). Respecto del abandono escolar temprano, entendiendo como tal el de aquellos alumnos que no terminan con éxito la formación posobligatoria, el País Vasco sólo tiene una tasa del 16 por cien mientras que Baleares (otra vez) tiene una tasa del 40,8 por cien. Finalmente, por lo que respecta a la tasa de repetición, la más baja la tiene también el País Vasco con un 7,2 por cien en los alumnos de 4º de la ESO y Andalucía la más alta con un 18,4 por cien. Por tanto, si queremos localizar bien los problemas e investigar las causas de las deficiencias señaladas debemos tener en cuenta no sólo el promedio nacional, sino las tasas de cada una de las comunidades autónomas. Este sumario cuadro muestra, en mi opinión, que no podemos imputar esas deficiencias al modelo LOGSE hoy vigente, ya que, con este modelo, comunidades regidas por partidos políticos de diferente signo político (socialistas, populares, nacionalistas y regionalistas) obtienen tasas y rendimientos que ocupan toda la extensión del arco evaluativo, desde las valoraciones más óptimas hasta las más negativas.

Por otra parte, los resultados del informe PISA para 2009, recientemente publicado, al que se han incorporado catorce de las diecisiete comunidades autónomas, dibujan un mapa educativo que demanda estudio, reflexión y adopción de políticas de mejora e, incluso, de redistribución territorial. En este informe han sobresalido, muy por encima de la media de España y cerca de los países europeos con los mejores resultados, comunidades como Madrid o Castilla y León, regidas ambas durante varios lustros, y de modo continuado, por el Partido Popular, lo que, repito, prueba que no es el modelo estructural existente

lo que está fallando. La solución, en mi opinión, no es otra reforma estructural más, sino un examen profundo del contexto de todas y cada una de las comunidades, de su propia historia y de las diversas políticas que están realizando. Posiblemente estamos ante un problema multifactorial –no es previsible achacar los resultados a una sola causa–, es decir, que pesan sobre las distintas comunidades no sólo factores estrictamente educativos, sino también políticos, sociales, culturales y económicos.

Ante el mapa que de las comunidades ha ofrecido PISA 2009 se ha dicho que España aparece dividida en dos hemisferios –norte y sur– que coinciden con comunidades más y menos desarrolladas. Yo creo que los factores de diferenciación no son fundamentalmente económicos sino culturales. Esa España coincide con la que en el siglo XIX se desdoblaba en dos: las regiones situadas al norte formaban la España altamente alfabetizada y escolarizada, mientras que las situadas al sur integraban la España con mayor déficit en la alfabetización y la escolarización. Quiero decir con esto que hay hoy comunidades que se benefician de un progreso histórico constante, consistente en una mayor acumulación cultural, con el consiguiente entramado de familias con alto capital cultural que es lo que aparece hoy como un factor decisivo a la hora de lograr el éxito escolar, mientras que otras arrastran un notable déficit histórico de capital cultural. Así pues, lo decisivo parece radicar en la capitalización cultural lograda a lo largo de casi dos siglos por las diferentes poblaciones que forman las diversas comunidades autónomas. Si esta hipótesis fuera plausible nos encontraríamos con que, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por las comunidades del sur –basta un somero examen de los presupuesto de inversión pública en educación de los últimos diez años para comprobar dicho esfuerzo–, la distancia no ha sido aún allanada porque las comunidades del norte continúan también incrementando la mejora de la educación de sus respectivas poblaciones, al tiempo que se benefician de la capitalización cultural heredada del pasado. En esas circunstancias, entiendo que sería necesario un plan de Estado para compensar las desigualdades territoriales que existen hoy en la distribución de ese bien público que es el servicio de la educación.

Por otra parte, creo que el camino para la mejora de la educación está en cierto modo marcado por la vigente Ley de Educación de 2006: atención preferente a la escuela infantil, no sólo al segundo ciclo sino también al primero, tan descuidado (es necesario superar de una vez el viejo concepto de guardería); atención a la educación primaria y consiguiente detección temprana de los problemas de aprendizaje, además de una constante evaluación de diagnóstico de este nivel; mejora de las condiciones en que se imparten hoy las enseñanzas de la secundaria obligatoria, del bachillerato y de la formación profesional.

Ahora bien, dado que nos estamos ocupando de la educación secundaria no está de más insistir en recordar varias cosas: la vieja problemática del bachi-

llerato desde sus comienzos en la segunda mitad del siglo XIX español; los problemas que se plantean en el tramo 12-16, auténtico corazón del sistema escolar en donde se entrecruzan las incertidumbres que provoca la educación básica que hoy se imparte; la inadecuada preparación que se da a los alumnos que presumiblemente seguirán después la formación profesional de grado medio; en fin, los múltiples intentos por alcanzar una buena educación general para todos –el problema de la equidad social–, cuestiones todas que, de un modo u otro, gravitan hoy sobre nosotros. Sin embargo, a veces olvidamos que parte del problema lo constituye un hecho paradójico que hemos reseñado en repetidas ocasiones, y es que la universalidad de la educación secundaria –su apertura a toda la población escolar–, siendo una gran conquista social y un excelente bien público, no ha ido acompañada de los medios precisos para su plena consecución. Dar una formación general a toda la población escolar, y hacerlo con rigor y calidad, implica que no bastan los métodos tradicionales, ni los recursos financieros siempre escasos, ni la formación que se da al profesorado. Sobre todo ello, me gustaría exponer algunas reflexiones a la luz de nuestra historia, reflexiones que se centran en el proceso de enseñanza y aprendizaje, en el que intervienen tres elementos básicos: el alumnado, el profesorado y el centro docente.

LA TRIPLE CLAVE: ALUMNOS, PROFESORES Y CENTROS

La gran transformación que hemos analizado afectó sobre todo al alumnado. Sabemos que durante el siglo XIX y gran parte del XX la estructura de nuestro sistema educativo –al igual que los demás sistemas educativos europeos– tenía un carácter dual o bipolar. En consecuencia, la mayor parte de la población escolar era destinada a una enseñanza primaria pobre y de breve duración, mientras que una pequeña minoría accedía a la segunda enseñanza, considerada como la vía adecuada para los estudios universitarios. Sin embargo, en el último tercio del siglo XX se produjo en España una revolución pacífica y silenciosa: se pasó de un sistema muy selectivo y excluyente a un sistema abierto e integrador que acogió a *toda* la población escolar desde los 6 hasta los 16 años. El alumnado que antes frecuentaba las aulas de los institutos, minoritario y homogéneo, fue incrementándose hasta alcanzar a *todo* el colectivo escolar comprendido en esas edades, es decir, nuestras aulas se llenaron de un alumnado lógicamente heterogéneo y dispar. Esto ha sido algo más que una mutación accidental, ha sido un giro copernicano que ha comportado una transmutación de valores que hubiera debido obligarnos a una nueva concepción de la enseñanza y a la aplicación de mayores recursos que los puestos a disposición de esa reforma.

Como vienen recordando algunos estudiosos de nuestra realidad educativa, nuestras aulas acogen hoy al cien por cien de la población, es decir, al cien por

cien de los alumnos más capaces pero también a la totalidad de los alumnos con dificultades de aprendizaje; al cien por cien de los alumnos más motivados pero también a todos los alumnos con escasa o nula motivación; al cien por cien de los alumnos que «encajan» bien en el sistema pero también a igual número de alumnos con problemas de comportamiento, más o menos graves. A ello ha venido a sumarse el incremento constante en las aulas públicas de alumnos inmigrantes procedentes de diversas culturas. Piénsese que en 2000 había en nuestras aulas 107.303 escolares procedentes de otros países, fundamentalmente inmigrantes, mientras que los últimos datos de la matrícula del curso 2010-2011 arroja un total de 762.746, es decir, la población inmigrante existente en nuestras aulas se ha multiplicado en una década casi por ocho. La pregunta que surge inevitable es ésta: ¿con qué medios están apoyando las Administraciones educativas la labor del profesorado? Y desde otra perspectiva, ¿qué puede hacer el profesorado ante una situación que muchas veces le desborda?

La situación del profesorado, especialmente el de la segunda enseñanza que aquí estudiamos, se caracteriza en general por la perplejidad y el malestar. La mayor parte de él, si no la totalidad, ingresó en los cuerpos docentes de secundaria con una preparación marcadamente universitaria, encontrándose con la nueva enseñanza comprensiva, esto es, con la EGB primero y con la ESO después, sin que los erráticos programas de perfeccionamiento que se improvisaron sirvieran de mucho. Hay que resolver, por tanto, un problema nuevo representado por la heterogeneidad del alumnado, para el que el profesorado no ha sido capacitado. La diversidad de los alumnos es, a mi entender, la razón de fondo de los fracasos, de los abandonos, de la calidad media de nuestro sistema en comparación con los mejores sistemas educativos europeos. Ello ha sido debido en gran parte, aunque nos parezca escandaloso, a que España ha carecido desde los años setenta del pasado siglo de una política firme y sostenida de selección, de formación inicial y de formación continua del profesorado. Es preciso, y urgente, pues, aplicar con el máximo rigor esas políticas, preparando al profesorado para las aulas del siglo XXI. El profesorado es nuestro principal activo, pero no se ha sabido darle la máxima formación y el máximo reconocimiento; quizá por ello tampoco se ha tenido con el profesorado la máxima exigencia. Ese debería ser el camino a seguir por el Estado y por las comunidades autónomas: selección rigurosa –el sistema tradicional de oposiciones sólo garantiza un acervo de conocimientos teóricos–, una mejor formación –estrechamente ligada a la práctica escolar– y una mayor exigencia (acompañada de mejores condiciones de trabajo).

Hay otro aspecto relacionado con el profesorado que también merece nuestra atención. El profesorado actual sufrió el cambio estructural de 1970, cuando la vieja enseñanza primaria se transformó en una educación básica que absorbió parte de la vieja educación secundaria; también sufrió el cambio que supuso la LOGSE de 1990 extendiendo dos años más la educación obligatoria. La

consecuencia es que la posición objetiva del profesorado de educación secundaria dentro del sistema educativo ha cambiado, no solamente porque tenga que atender a *toda* la población escolar de doce a dieciséis años –antes, en el bachillerato tradicional, sólo a una minoría exigua–, sino también porque la educación secundaria ha dejado de ser en su globalidad una educación preuniversitaria: la ESO no sólo prepara para el bachillerato sino que abre la vía de la formación profesional de grado medio; el bachillerato actual –tramo 16-18 años–, no sólo ha sufrido un adelgazamiento patente (junto con un currículo que no está a la altura de las necesidades del siglo actual), sino que debe también preparar para la formación profesional de nivel superior.

La conclusión obligada es que el estatus objetivo del profesorado se ha resentido de todos estos procesos. No es casual que la reforma de 1970 tuviera problemas en el tercer ciclo de la EGB, el tramo 12-14 sustraído a la educación secundaria, y que la reforma de 1990 los tuviera también en la educación secundaria obligatoria, esto es, en el mismo tramo anterior sólo que prolongado ahora hasta los 16 años. No es casual tampoco que los profesores de bachillerato clamaran entonces contra la LGE alegando la «egebización» de la secundaria, ni que esos mismos profesores clamen hoy contra la ESO y contra la pérdida de identidad del bachillerato. En ambos casos se tropezó con la cultura escolar de los profesores de secundaria, ese conjunto de hábitos, prácticas, saberes y mentalidades sedimentados a lo largo del tiempo.

Es obvio que la cultura escolar de la mayoría de los profesores de secundaria sigue anclada en una concepción propedéutica, lo que poco tiene que ver con la formación general que debe darse hoy a la totalidad de la población escolar, y en consecuencia esa cultura escolar pugna con la concepción de una secundaria obligatoria como prolongación de la primaria, explícita en la LOGSE y continuada en la LOE. Es obvio también, por otra parte, que la formación de los profesores de secundaria sigue siendo una formación especializada y académica –de contenidos–, suministrada por la universidad, y que esa formación tiene poco que ver con una secundaria obligatoria que exige una formación centrada no en disciplinas concretas sino en áreas de conocimiento. Que la LOGSE se adentrara en este complejo terreno sin tener una política clara para el profesorado –a corto, medio y largo plazo– explica buena parte de los problemas que hemos heredado hasta el momento. Que no se preparara al profesorado en 1970 y 1990 para las transformaciones de la educación secundaria, explica la otra parte del problema.

Finalmente, los centros docentes. Todas las leyes orgánicas de educación desde 1970 han consagrado en teoría el principio de la autonomía de los centros, pero hasta el momento no se han puesto los medios para hacerla efectiva. Incluso las comunidades autónomas, que tienen hoy en sus manos la gestión del sistema educativo, apenas han hecho nada al respecto. Ello es así, en mi

opinión, porque pesa sobre nosotros una historia bicentenaria de carácter napoleónico. La avidez reguladora se ha aposentado ahora en las comunidades autónomas: decretos, órdenes, circulares, instrucciones, todo contribuye a crear una atmósfera tan rígida que la autonomía del centro escolar no pasa del papel. Soy un convencido de que hay que dar mayor flexibilidad al sistema educativo y mayor autonomía de organización y funcionamiento a los centros docentes. En el fondo, se sigue pensando en los centros como espacios en que disciplinadamente se cumplen las normas emanadas de los poderes públicos: no cuenta la situación singular de cada centro, no se atiende al carácter rural o urbano del centro, o a si es un centro de mediano o gran tamaño, por ejemplo; en realidad no hay un proyecto educativo de centro porque las instituciones docentes carecen de autonomía para llevarlo a cabo. Hay que dar autonomía a los centros dentro de un marco normativo general, y hacer efectiva después la rendición de cuentas, si de verdad queremos mejorar la educación. Se debería sustituir el caudal de normas y reglamentos por mayores recursos para la educación y mayor asesoramiento externo. La organización de nuestros centros docentes necesita de una mayor flexibilidad y de una mayor libertad para atender a los complejos problemas que presenta hoy un alumnado tan heterogéneo. Necesita también una Administración que, sin abdicar de su función supervisora, sea fundamentalmente asesora y proveedora de recursos a los centros.

UNA CONCLUSIÓN OBLIGADA: NECESIDAD DE UN PACTO DE ESTADO PARA MEJORAR LA EDUCACIÓN

La democracia necesitó varias décadas para resolver a satisfacción un problema prácticamente bicentenario como el de la crónica escasez o déficit de plazas escolares. Hoy tenemos escolarizados al cien por cien de todo el alumnado comprendido entre los 3 y los 16 años, un logro que sin duda los historiadores del futuro no regatearán a la joven democracia española, pero también tenemos un reto y un problema como el de la calidad del sistema educativo en el que inciden de modo muy especial tanto la ESO como el bachillerato. A lo largo de esta exposición hemos podido ver hasta qué punto se puede hablar de la problematicidad de ambas enseñanzas. Ahora bien, en educación se trabaja siempre a medio y largo plazo. Me conformaría con que esos historiadores del futuro pudieran también certificar que, pasado como mínimo una generación, nuestro sistema educativo hubiera resuelto a satisfacción los problemas que hoy plantea la educación secundaria en toda su extensión. Pero, repito, esa solución no llegará sin el esfuerzo de todos, especialmente de los alumnos, de los profesores, de las familias, de los poderes públicos, de las fuerzas sociales, de los partidos políticos, de los medios de comunicación, es decir, sin el concurso de toda la sociedad. Como nos recuerda la vieja sabiduría, para educar hace falta el esfuerzo de toda la tribu.

Solemos oscilar, en esta materia y en otras, de un extremo del péndulo al otro, del masoquismo colectivo –todo está mal– a la autocomplacencia general –todo está bien–. Yo creo que, con la humildad que nos enseña la historia, debemos estar dispuestos a registrar con satisfacción los logros alcanzados, pero también debemos reconocer los problemas que quedan por resolver. De acuerdo con la antigua sentencia latina, poco habremos hecho si nos quedan cosas importantes que resolver. Aunque los diversos intentos por alcanzar un gran acuerdo nacional sobre los problemas que presenta el sistema educativo no hayan prosperado hasta el momento, su urgente necesidad seguirá vigente entre nosotros: un pacto de Estado que partiera de un diagnóstico común sobre la educación secundaria, que compartiera las posibles soluciones y pusiera en ejecución las políticas precisas, sería, sin duda, un gran paso y una garantía de acierto. Las generaciones que ahora ocupan las aulas serían las primeras favorecidas.

DOCUMENTOS REFERENCIADOS

- Datos y cifras. Curso escolar 2010-2011.* Ministerio de Educación. Edición 2010.
- Historia de la Educación en España. Del despotismo ilustrado a las Cortes de Cádiz,* Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1979, vol. I.
- Historia de la Educación en España. De las Cortes de Cádiz a la Revolución de 1868,* Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1979, vol. II.
- Historia de la Educación en España. De la Restauración a la II República,* Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia, 1982, vol. III.
- Las cifras de la Educación en España. Estadísticas e indicadores.* Instituto de Evaluación, Ministerio de Educación. Edición 2011.
- PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos.* OCDE. Informe español. Instituto de Evaluación. Ministerio de Educación, Madrid, 2010.

LIBROS REFERENCIADOS

- Manuel MENOR y Julián MOREIRA (coords.), *La reforma experimental de las enseñanzas medias (1983-1987). Crónicas de una ilusión,* Madrid, Wolters Kluwer, 2010.
- Antonio VIÑAO, *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen de sus relaciones en la enseñanza secundaria,* Madrid, Siglo XXI de España, 1982.