

## TEMA EM DESTAQUE

# LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA ESPAÑA DEMOCRÁTICA: ANTECEDENTES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ

### RESUMEN

*A la hora de examinar los problemas de la educación secundaria en España resulta preciso analizar el contexto histórico en que se produjeron, las grandes reformas de los últimos cuarenta años, los aciertos y los errores habidos, la situación actual y las perspectivas de futuro. Sólo entonces se estará en condiciones de sentar las políticas del futuro.*

ENSEÑANZA SECUNDARIA • POLÍTICAS DE EDUCACIÓN •  
ESPAÑA • HISTORIA

# SECONDARY EDUCATION IN DEMOCRATIC SPAIN: PRIOR CONTEX, PROBLEMS AND PERSPECTIVES

MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ

## **ABSTRACT**

*When examining the problems of secondary education in Spain, it is necessary to analyze the historical context in which they occurred, the fundamental reforms of the last forty years, the successes and failures that were experienced, the current situation and future prospects. Only then will we find ourselves in a position to establish the appropriate policies for the future.*

SECONDARY EDUCATION • EDUCATIONAL POLICIES •  
SPAIN • HISTORY

LOS SISTEMAS EDUCATIVOS modernos se han constituido sobre la base de una estructura que consta de tres tramos clásicos: enseñanza primaria, secundaria y superior o universitaria. Ahora bien, mientras que la educación primaria ha sido siempre un tramo bien definido – durante varios siglos fue la escuela de primeras letras – y mientras lo mismo puede predicarse de la universidad – sus orígenes se remontan a finales del siglo XII –, la educación secundaria ha sido en todos los países un nivel educativo complejo y problemático. Lo ha sido en parte por la edad que abarca, tan problemática como resulta siempre la iniciación a la adolescencia, en parte también por su carácter intermedio: ¿pura continuación de la primaria?, ¿preparación para la universidad?, ¿educación propedéutica?, ¿educación terminal? De hecho, llevamos dos siglos interrogándonos sobre las características de esta etapa educativa y la verdad es que, aunque han sido muchas las respuestas, la problematicidad sigue presente en la actualidad.

Por tanto, me parece importante reflexionar sobre esta cuestión para comprender por qué se han producido en España y en el resto de Europa tantas reformas y contrarreformas. Por lo que respecta a España, resulta necesario hacer un breve recorrido por la historia que antecede la vuelta de la democracia en la década de los años setenta del pasado siglo, porque los fenómenos importantes, y la educación secundaria lo es, no sólo están cargados de historicidad, sino que únicamente su historia puede darnos luz sobre el pasado y, de este modo, iluminar el presente. Como dijo un historiador de nuestros días, “el hombre vive inmerso en la historia como el pez en el agua”.

## EL LEGADO DEL FRANQUISMO

El franquismo fue el fruto amargo de una victoria militar producida en una terrible guerra civil (1936-1939). El fruto de esa victoria fue una larga dictadura, sólo desaparecida tras la muerte del general Franco en 1975. En el ámbito de la educación y la cultura, el franquismo supuso la destrucción de un valioso legado, de una acumulación cultural que se había realizado a lo largo del primer tercio del siglo XX (los historiadores han bautizado esas décadas como la Edad de Plata de la cultura española). Conviene advertir que España tenía a comienzos del siglo XX un escandaloso problema que la separaba del resto de los países europeos: una abrumadora cifra de analfabetos. En 1900 el porcentaje de población analfabeta para hombres y mujeres de diez y más años de edad era del 56,07% (con una gran desventaja para las mujeres, que sobrepasaban a los varones en veinte puntos), mientras que en 1930, gracias a un esfuerzo de escolarización lento pero sostenido, había descendido veinticinco puntos (un 31,13%)<sup>1</sup>. La escolarización obligatoria en la enseñanza primaria, cimiento imprescindible de un sistema educativo moderno, se había ampliado en 1901 de los 6 a los 12 años (la ley de 1857 la había establecido por vez primera con una duración de tres años, de los 6 a los 9) y en 1923 volvió a extenderse hasta los 14. Lo significativo aquí es que la política legislativa fue acompañada de una política de creación de escuelas públicas, especialmente intensa en la década de los años veinte. Esa política de escolarización tuvo su culminación en la Segunda República española, especialmente en el bienio reformador de 1931-1933, que ha pasado a la historia por su decidida apuesta a favor de la construcción de escuelas de educación primaria y de institutos de educación secundaria, así como por proyectos de reforma educativa de gran calado, como los de Fernando de los Ríos sobre la enseñanza básica y las enseñanzas secundaria y superior.

En claro contraste con la Segunda República, el franquismo desatendió la enseñanza pública, tanto en lo que respecta a la creación de escuelas como de institutos. Cuando en 1964 se puso en marcha el I Plan de Desarrollo Económico, las cifras oficiales registraban un déficit de escuelas primarias superior a las 27.000, lo que suponía algo más de un millón de niños y niñas sin escolarizar, aunque expertos había en la época que cifraban este déficit en 42.000 unidades escolares, en cuyo caso la falta de puestos escolares sobrepasaría el millón y medio. Ello era debido fundamentalmente a que desde 1939 hasta 1956 no se crearon escuelas públicas y sólo a partir de este último año comenzó lentamente el proceso de construcciones escolares.

En el ámbito de la enseñanza secundaria, el franquismo, conforme iba ganando terreno al ejército republicano, suprimió durante la guerra civil muchos de los institutos creados por la Segunda República, de modo que el censo total de 207 centros oficiales de enseñanza media de la República quedó reducido en 1939 a 113 institutos (veinte años más

<sup>1</sup> Todos los datos registrados a lo largo de este trabajo son siempre oficiales (anuarios, estadísticas ministeriales, informes estatales) o de instituciones relacionadas con la educación, nacionales e internacionales.

tarde, en 1959, había sólo 119, es decir, en tan amplio periodo de tiempo se habían construido únicamente seis institutos en toda España). Por el contrario, mientras en 1946 los centros privados de educación secundaria eran ya 802 (la gran mayoría de carácter confesional), en 1960, catorce años después, ascendían a 1248.

En 1959 el franquismo, para sobrevivir a las enormes dificultades económicas que cierran esa década, dio un giro a su política económica. Tras una primera fase, consistente en un duro plan de estabilización de la economía española que recayó sobre las espaldas de la clase trabajadora, se abrió un periodo de desarrollo económico que, con todos sus defectos y desequilibrios, supuso la modernización de las viejas y arcaicas estructuras económicas. A pesar de todas las disfunciones que se produjeron, y fueron muchas, los historiadores están hoy de acuerdo en que 1959 abrió un proceso que dio a luz una España industrializada y urbana, con un ritmo de crecimiento anual sólo superado por Japón, y con importantes mutaciones de todo tipo – emigración laboral a los países desarrollados europeos, migraciones del campo a la ciudad, inversiones extranjeras crecientes, aumento incesante del turismo exterior etc. –, factores todos ellos que cambiaron hondamente la sociedad española.

En lo que concierne a la educación, el surgimiento de una nueva clase media y el crecimiento del nivel de vida confluyeron en el fenómeno de la “explosión escolar” que, aunque en los demás países europeos se produjo en la década de los cincuenta, a España llegó en los sesenta, siendo particularmente significativa esa explosión en la enseñanza secundaria y, consecuentemente, en la universitaria. Así, en el bachillerato, de 474.057 alumnos matriculados en 1960 se pasó a la cifra de 1.514.710 en 1970, es decir, el número se triplicó; en la enseñanza universitaria y superior, la matrícula de 1960 fue de 77.123 alumnos, mientras que en 1970 ascendió a 207.426, es decir, casi se triplicó también. No obstante, la respuesta de la Administración, aun en el aspecto puramente cuantitativo, fue insuficiente para compensar el atraso de España en relación con sus contemporáneos europeos y para dar adecuado cumplimiento a las nuevas demandas de educación.

La década de los sesenta se cerró con el llamado *Libro blanco de la educación*, publicado (ESPAÑA, 1969), que, probablemente sin proponérselo, emitió uno de los juicios más negativos sobre la política educativa de las tres décadas transcurridas desde el triunfo militar del franquismo en 1939. El *Libro blanco* formuló en España el primer diagnóstico riguroso sobre la situación de la educación, dando cifras oficiales que ponían de relieve el tremendo déficit de escolarización habido en los lustros anteriores. Aunque no podamos detenernos ahora en la rica información suministrada por el *Libro blanco*, baste consignar que en las primeras páginas sus autores ofrecían unos datos sobre la evaluación global del sistema educativo que, a *contrario sensu*, señalaban que a la temprana edad de diez años se

expulsaba prácticamente del sistema al 73% de la población infantil que, a duras penas, proseguía una enseñanza primaria que no conducía a ninguna parte. Más aún, de los veintisiete estudiantes que ingresaban en la educación secundaria, sólo cinco lograban superar las dos reválidas de bachillerato y la prueba del curso preuniversitario, lo que significaba un índice de fracaso escolar de casi un 82% al final del bachillerato<sup>2</sup>. Estas cifras indican hasta qué punto el sistema educativo era excluyente y de mala calidad.

## ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

En realidad, la situación que hemos descrito era una consecuencia más de la estructura bipolar de la educación que el franquismo conservó y endureció. A los diez años de edad la población escolar se dividía en dos grupos diferentes y desproporcionados: una injusta y secular distribución de la educación condenaba una gran mayoría de niños a una educación primaria pobre y desconectada del sistema – esa inmensa mayoría continuaba la primaria, cuando lo hacía, hasta los 14 años –, mientras que una pequeña minoría ingresaba en la enseñanza secundaria, concebida como antesala de los estudios universitarios. El bachillerato, desdoblado en elemental y superior, seguía siendo un nivel educativo que ponía importantes barreras a la población escolar que accedía a la enseñanza secundaria. La formación profesional continuaba adoleciendo de un grave déficit de prestigio y de atractivo escolar. De esta forma, el sistema educativo en su conjunto aparecía como una pirámide escolar sumamente irregular si se la compara con las de otros sistemas europeos más integrados: era una pirámide en la que faltaba una base amplia que fuera el soporte de todo el sistema. A estos y a otros problemas intentó responder la Ley General de Educación – LGE – de 1970.

No podemos ocuparnos ahora de la LGE. Es cierto que tuvo grandes fracasos pero si hubiera que pronunciarse por un juicio global, diríamos que, posiblemente, la LGE pasará a la historia como el intento, felizmente logrado, de romper una estructura bipolar de carácter secular que consagraba dos caminos educativos divergentes para dos poblaciones escolares de distinta procedencia social y de distinto futuro académico: uno, el que ofrecía a las clases populares una enseñanza primaria de escaso valor; otro, el que a los diez años de edad abría a las clases media y superior el bachillerato y la universidad (abriéndoles de paso los buenos empleos). Esta temprana segregación, propia también de las sociedades europeas pero arrumbada en la segunda posguerra mundial, desaparece entre nosotros en 1970 por la instauración obligatoria y gratuita de la educación general básica – EGB –, camino único que ofrecía a la población escolar una misma formación desde los seis hasta los catorce años de edad, moderadamente diversificada en los últimos años.

<sup>2</sup> “En resumen: de cada 100 alumnos que iniciaron la Enseñanza Primaria de 1951, llegaron a ingresar 27 en Enseñanza Media; aprobaron la reválida de bachillerato elemental 18 y 10 el Bachillerato Superior; aprobaron el [curso] Preuniversitario cinco y culminaron estudios universitarios tres alumnos en 1967.” (p.24)

La LGE de 1970 fue notablemente ambiciosa. En lo que respecta a la enseñanza primaria concibió la EGB como una enseñanza comprensiva de ocho años de duración – de los 6 a los 14 –, es decir, la LGE introdujo en España la escuela comprensiva, cuya estructura básica permanece hasta el momento actual. También trató de mejorar dos modalidades de enseñanza muy problemáticas hasta entonces: la formación profesional y la educación secundaria.

### SINGULARIDAD DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

La formación profesional ha sido una modalidad educativa que ha tenido un difícil encaje en el sistema educativo. En primer lugar, por sus características propias: es una educación terminal que prepara para el trabajo, por lo que consecuentemente debe ser predominantemente práctica, es decir, no académica, lo que dificulta su entronque en el sistema escolar. En segundo lugar, debe señalarse que incide en el mismo tramo de edad que la secundaria, apareciendo como una alternativa educativa que, sin embargo, nunca pudo competir con la secundaria (baste un dato sobre las expectativas que levantaban el bachillerato y la formación profesional en 1970: por cada alumno que seguía la formación profesional había diez que se matriculaban en el bachillerato académico). Hay, en tercer lugar, otra razón de peso que no se suele subrayar: la formación profesional ha padecido desde sus orígenes una notable falta de atractivo, posiblemente porque gravita sobre ella un estigma de clase que lleva a buena parte de la población escolar a perseguir los títulos académicos y no las cualificaciones profesionales. Por otra parte, los cambios legislativos han sido múltiples, con bruscos giros de orientación que muestran claramente la difícil identidad de esta modalidad de enseñanza. Reseñemos, muy brevemente, las escuelas de artes aplicadas y oficios artísticos creadas en el último tercio del siglo XIX; las escuelas elementales de trabajo de la primera dictadura del siglo XX, la de Primo de Rivera; el bachillerato laboral del franquismo y las posteriores escuelas de pre-aprendizaje, oficialía y maestría; finalmente, ya con la ley de 1970, la formación profesional de primer y segundo grados en centros específicos.

Quizá donde la LGE mostró su carácter más innovador fue en el tratamiento de la formación profesional, aunque su puesta en práctica falseó pronto los objetivos propuestos. La LGE asumió una concepción moderna de la formación profesional desde una doble consideración, laboral y educativa. Así, desde el punto de vista laboral, sustituyó la concepción del aprendizaje de un oficio por la adquisición de una profesión dentro de una familia de profesiones; desde el punto de vista educativo, la formación profesional fue integrada, al fin, en el sistema escolar, pero no como un nivel de enseñanza, sino como la “culminación laboral” de un nivel educativo: la formación profesional de primer grado aparecía como la prolongación laboral de la educación general básica –

EGB -, la formación profesional de segundo grado como la continuación laboral del bachillerato y la formación profesional de tercer grado como una modalidad que completaba la educación universitaria de primer ciclo. Sin embargo, una cosa es la retórica política, incluida la legislación, y otra la aplicación práctica de las reformas. La formación profesional de tercer grado no se llegó a poner en práctica nunca, y los dos primeros grados de la formación profesional no se reglamentaron como ciclos formativos predominantemente prácticos, en conexión con las empresas, sino como ciclos excesivamente teóricos e insuficientemente relacionados con la vida laboral.

## PROBLEMATICA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA

La educación secundaria ha tenido siempre un carácter bifronte: propedéutica, porque prepara para una profesión de nivel superior; terminal, porque proporciona los conocimientos necesarios para el ingreso en la vida activa. De hecho en España los gobiernos han solido inclinarse más de un lado que de otro. El bachillerato tradicional ha sido una enseñanza que fundamentalmente preparaba para la universidad y sus destinatarios han sido siempre alumnos pertenecientes a las clases media y superior de la sociedad española. Por otra parte, el currículo ha sufrido también notables oscilaciones, siendo objeto de incansables reformas: los estudios de enseñanza secundaria han sido a veces de un solo ciclo - bachillerato unitario -, pero otras han comprendido varios ciclos - bachillerato elemental y superior; los contenidos curriculares han comprendido unas veces estudios clásicos y otras modernos, sin que hayan faltado intentos de hacer un híbrido entre la enseñanza secundaria y la enseñanza técnica de grado medio (denominación que fue tradicional en nuestra historia para denominar a la actual formación profesional); la educación secundaria, en fin, ha tenido a veces un carácter enciclopédico, pero otras ha tendido a ser más bien cíclica y gradual.

La LGE creó el llamado bachillerato unificado y polivalente, de tres años de duración, orientado a superar su naturaleza bifronte y a establecer una adecuada conexión con la formación profesional. Para superar la dualidad del bachillerato, a fin de que preparara para los estudios superiores pero también facilitara la incorporación del alumnado a la vida activa, suprimió la precoz separación que había de un bachillerato de letras y otro de ciencias, unificando el nuevo bachillerato, y para superar el viejo academicismo estableció la polivalencia, que instrumentó mediante la articulación de materias comunes, materias optativas y enseñanzas y actividades técnico-profesionales - EATP. Sin embargo, la polivalencia del bachillerato quedó falseada por el plan de estudio de 1975: las materias optativas fueron reducidas de forma drástica y las EATP, que debían estimular a los alumnos para cursar la formación profesional de segundo grado, quedaron en el nuevo currículo completamente desfiguradas:

fueron suprimidas del primer curso del bachillerato y en los cursos segundo y tercero quedaron reducidas a dos horas semanales de “diseño” para los alumnos y “técnicas del hogar” para las alumnas. No debe sorprendernos, pues, que haya habido una práctica unanimidad entre los historiadores en afirmar que el plan de 1975 en aplicación de la LGE no sólo falseó su espíritu, sino que fue también un sonoro fracaso en cuanto a los objetivos delimitados por la ley.

## LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LA REFORMA DE 1990

La educación secundaria sufrió importantes cambios en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo – LOGSE – de 1990. Comprendía tanto lo que hoy llamamos la formación obligatoria – educación secundaria obligatoria – ESO – y formación profesional de grado medio –, como la formación post-obligatoria – el bachillerato y la formación profesional de grado superior. Tan delicado mecanismo de enseñanza, al sufrir la dura prueba de la realidad, es decir, de su aplicación, presentó muchas deficiencias y problemas que están aún por resolver. Para comprender bien este fenómeno, tan actual por otra parte, es conveniente exponer, aunque sea a grandes rasgos, el contexto en que se produjo la segunda reforma más importante que ha habido en España en el siglo XX.

En 1990 seguía rigiendo aún en España la LGE de 1970. Como hemos visto, esta ley, aunque bien diseñada, no alcanzó todos los objetivos previstos, especialmente en lo que respecta a la educación secundaria y la formación profesional. La puesta en marcha del plan de estudio de 1975 sobre la educación secundaria, decíamos, falseó el espíritu de la ley: el bachillerato polivalente se transformó en un bachillerato academicista y, olvidando uno de sus fines – proseguir la formación general de los alumnos –, terminó siendo un nivel educativo puramente propedéutico; por otra parte, el intento de dar en su seno una formación profesional de base que preparara al alumno para acceder a la formación profesional de segundo grado, rayó en el ridículo. Si a este fracaso unimos las dificultades que presentó la nueva formación profesional y los problemas que aparecieron en torno al último ciclo de la educación general básica – el tramo de 12 a 14 años –, se comprenderá que todos los partidos concurrentes a las primeras elecciones democráticas de 1977 llevaron en sus programas la reforma de la educación en todos los aspectos citados.

Correspondió al Gobierno socialista salido de las urnas a finales de 1982 hacerse cargo de los referidos problemas. Para ello decidió acometer una profunda reforma del sistema educativo, desde los primeros años de la educación infantil hasta los últimos de la educación universitaria, escogiendo para ello el camino de las reformas experimentales, una característica novedosa en la historia de las múltiples reformas educativas habidas en España. 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 educación general básica – el tramo de 12 a 14 años – y la reforma de las llamadas enseñanzas medias (secundaria y 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 de una nueva y ambiciosa reforma de la educación, diseñada en LOGSE de 1990. Debe ahora resaltarse que uno de los principales cambios que se acometió fue el de prolongar la escolaridad obligatoria dos años más, abarcando dicha escolaridad desde los seis años hasta los dieciséis, lo que incidió profundamente en la estructura de la educación secundaria existente. Se estableció así una educación básica con dos etapas diferenciadas: una educación primaria desde los seis hasta los doce años, seguida de otra etapa desde los doce a los dieciséis, constituida por lo que en los sistemas europeos se denomina educación secundaria elemental, designada en España como educación secundaria obligatoria – ESO –, al tiempo que se reducía el anterior bachillerato de tres años a uno de dos (16-18), probablemente uno de los de más corta duración de los existentes en Europa. Este diseño planteó, y sigue planteando, diversos problemas que, en mi opinión, se subestimaron a la hora de hacer el nuevo diseño.

## **LOS PROBLEMAS PENDIENTES DE LA REFORMA DE 1990**

No se pueden entender los problemas de la educación secundaria (recordemos que el término engloba también la formación profesional), sin tener en cuenta el contexto europeo en que se produjo la reforma de la educación secundaria y su consiguiente extensión a toda la población. En buena parte de Europa esta reforma vino acompañada con la introducción de la enseñanza comprensiva en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Ya hemos visto que en España esa democratización de la educación secundaria fue obra de la LGE de 1970, que incorporó la comprensividad mediante una educación básica para toda la población escolar comprendida entre los seis y los catorce años de edad, fundiendo la vieja primaria con la primera parte de la secundaria en un sólo nivel educativo. Yo creo, sin embargo, que en 1970 no se sopesaron bien las dificultades que suponía la implantación de la enseñanza comprensiva, hecha de un modo bastante brusco, nada gradual (no olvidemos que la reforma de la LGE se produce en el contexto propio de un régimen autoritario). Surgieron así graves contradicciones y problemas que aún perduran. Utilizando una sencilla metáfora, podemos decir que la ley del 1970 fue como una boa que se traga un animal de excesivo tamaño para su

propia capacidad, dando lugar a una difícil y laboriosa digestión que, en nuestro caso, llega hasta nuestros días. En mi opinión, la LOGSE de 1990, al ampliar la escolaridad obligatoria y con ella la escuela comprensiva 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 se han superado. De hecho, la Ley Orgánica de Educación – LOE – de 2006, vigente en la actualidad, no es sino la confesión tácita de las dificultades existentes y un intento loable de rectificación y aplicación de nuevas políticas para la resolución de los problemas pendientes.

La situación actual es la siguiente: la educación primaria, aunque con problemas, ha salido fortalecida (ha influido en ello una educación infantil en cuyo segundo ciclo – de 3 a 6 años – se encuentra escolarizado el cien por cien de la población desde finales de los años noventa del pasado siglo); por el contrario, la ESO – tramo de doce a dieciséis – se ha convertido en el nudo gordiano del sistema escolar sobre el que pesan graves problemas: una invariable tasa de fracaso escolar a la hora de obtener el diploma de la escolaridad obligatoria, un abandono prematuro en el bachillerato (al igual que en la formación profesional de grado medio) y un excesivo número de repetidores que, según acaba de señalar el informe PISA<sup>3</sup> de 2009 (ESPAÑA, 2010a), se presenta como una de las causas que lastran el éxito escolar en España. Todo eso es verdad. El sistema educativo no ha logrado erradicar esas tasas de fracaso y abandono que tanto inciden en la calidad de la educación, aunque las tasas indicadas se producen por una elevada exigencia, tanto a la hora de obtener el título de diplomado o graduado escolar, cuya ausencia cierra el acceso a la formación profesional de grado medio o al bachillerato, como a la hora de obtener el título de bachiller o de formación profesional de grado superior. Es verdad también que, para resolver los problemas señalados, no hay recetas fáciles de seguir o de aplicar. De hecho, la historia nos indica que parte de esos problemas se explican porque España se incorporó tarde a muchos de los procesos que impulsó la modernidad y, en consecuencia, tiene que seguir haciendo un notable esfuerzo para situar su sistema educativo al nivel de los mejores sistemas educativos europeos.

Yo creo que el camino está en cierto modo marcado e iniciado: atención preferente a la escuela infantil, no sólo al segundo ciclo sino también al primero (que abarca hasta los tres años de edad), tan descuidado y tan emparentado lamentablemente con las viejas guarderías; refuerzo de la educación primaria y detección temprana de los problemas de aprendizaje; mejora de las condiciones en que se imparten hoy el bachillerato y la formación profesional. Ahora bien, dado que nos estamos ocupando de la educación secundaria, no está de más insistir en recordar los factores que gravitan sobre la situación actual: la vieja problematidad del bachillerato desde sus comienzos en la segunda

3

Como es sabido, el acrónimo PISA responde en inglés al *Programme for International Student Assessment* y es fundamentalmente una prueba objetiva que trata de evaluar desde el año 2000 la adquisición por los alumnos de las competencias básicas en comprensión lectora, matemática y científica.

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 provocan la educación básica que hoy se imparte y la preparación que debe darse a los alumnos que presumiblemente seguirán después la formación profesional de grado medio; los múltiples intentos por alcanzar una buena educación general para todos – el problema de la equidad social. Sin embargo, a veces se olvida que parte del problema lo constituye un hecho que hemos reseñado en repetidas ocasiones, y es la enorme dificultad que representa el establecimiento de una escolaridad obligatoria de diez años de duración que trata de garantizar una educación básica para toda la población escolar: dar una formación general a todos los alumnos comprendidos en esas edades 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. Quizá algunas reflexiones a la luz de nuestra historia podrían ayudarnos a adquirir un mayor entendimiento de los problemas de la educación secundaria diseñada por la LOGSE, reflexiones que se centran en los actores que protagonizan el proceso de enseñanza y aprendizaje, esto es, el alumnado y el profesorado, y en el *locus* específico en que ese proceso se realiza, es decir, el centro docente.

Veamos, en primer lugar, el alumnado. Sabemos que durante el siglo XIX y gran parte del XX, la estructura del sistema educativo en España – como en 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 sólo 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 llegar al total del colectivo escolar comprendido en esas edades, es decir, nuestras aulas se llenaron de un alumnado lógicamente heterogéneo y dispar. Ha sido algo más que una mutación accidental, ha sido un giro copernicano que hubiera debido obligarnos a una nueva concepción de la enseñanza y a la aplicación de mayores recursos a disposición de esta reforma.

Como vienen recordando algunos estudiosos de nuestra realidad educativa, la escolaridad obligatoria alcanza hoy al cien por cien de la población: por tanto, 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 que tienen escasa o nula motivación; al cien por cien de los alumnos que “encajan” bien en el sistema pero también a igual número de escolares

con problemas de comportamiento más o menos graves. A ello ha venido a sumarse el aumento constante en las aulas públicas de alumnos inmigrantes procedentes de diversas culturas. Piénsese que en 1999 había en nuestras aulas 107.303 escolares procedentes de otros países, fundamentalmente inmigrantes, mientras que los últimos datos suministrados por el curso 2009/2010 arrojan un total de 755.587, es decir, la población inmigrante existente en nuestras aulas se ha multiplicado por siete. La pregunta 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?

Veamos ahora la situación del profesorado de la segunda enseñanza, que es el que aquí estamos tratando. Su estado se caracteriza en general por la perplejidad y el malestar. Parte de ellos profesaron en las aulas de un sistema educativo muy selectivo, con un alumnado motivado y muy homogéneo; tenemos así un profesorado preparado, en la medida en que lo fue, para un sistema educativo que ya no existe, y para un alumnado homogéneo que tampoco existe. Otra parte del profesorado ingresó en los cuerpos docentes de secundaria con una preparación marcadamente universitaria, encontrándose con la nueva enseñanza comprensiva, con la ESO, sin que los erráticos programas de perfeccionamiento que se improvisaron les sirvieran de mucho. No me parece insistir demasiado si reitero que hay que resolver un problema nuevo, el que representa la heterogeneidad del alumnado, es decir, el problema de la diversidad, para el que el profesorado no ha sido preparado. Esta es, a mi parecer, 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 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: máxima formación, máximo reconocimiento y máxima exigencia.

Hay otro aspecto relacionado con el profesorado que también merece nuestra atención. El profesorado actual ha sufrido el cambio estructural que supuso en 1970 la transformación de la antigua enseñanza primaria en una educación básica que absorbió una parte de la vieja educación secundaria, así como 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 ha cambiado, no solamente porque tenga que atender a la totalidad de la población

escolar de doce a dieciséis años – antes, en el bachillerato tradicional, sólo a una minoría exigua –, sino también porque la educación secundaria dejó 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 (con lo que la formación preparatoria para la universidad es escasa), 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 “egebeización” 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 los profesores de secundaria sigue anclada mayoritariamente en una concepción del bachillerato como nivel propedéutico, lo que poco tiene que ver con la formación general que debe darse hoy a la totalidad de la población escolar, y en consecuencia choca 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, ¿quién está preparando al profesorado para una posible extensión de la educación obligatoria hasta los 18 años, posibilidad que ya existe en otros países europeos y que podría suponer, *de facto*, el fin del bachillerato tradicional<sup>4</sup>?

Finalmente, el binomio alumnado/profesorado converge en el aula, lugar privilegiado donde se produce el proceso de enseñanza y aprendizaje, esto es, en el centro docente. Todas las leyes de educación desde 1970 han consagrado en teoría el principio de la autonomía de los centros escolares, pero ninguna ha puesto los medios para hacerla efectiva. Incluso las comunidades autónomas, que tienen hoy en sus manos la gestión del

4

La comunicación de la Comisión Europea, aprobada en enero de 2011, continúa con la política de convergencia, recomendando a los Estados miembros un conjunto de medidas orientado a reducir a un 10% el abandono escolar en la educación secundaria superior, lo más tardar en 2020. De hecho, toda la política de la Unión Europea está convirtiendo prácticamente la educación secundaria post-obligatoria en un periodo educativo cuasi obligatorio.

sistema educativo, apenas han hecho algo 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, 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 cuya única misión es la de cumplir disciplinadamente con las normas emanadas de los poderes públicos: no cuenta la situación singular de cada centro, ni hay en realidad un proyecto educativo de centro. Una de las soluciones a los problemas existentes consiste en 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 los centros docentes necesita en España una mayor flexibilidad y una mayor libertad para atender a los complejos problemas que presenta hoy un alumnado tan diverso. Necesita también una Administración que, sin abdicar de su función supervisora, sea fundamentalmente asesora y proveedora de recursos a los centros.

## LAS PERSPECTIVAS

Desde el mirador que nos proporciona la historia, ¿qué balance podemos hacer en educación? Aunque España es un país propenso a los extremos, oscilando entre el masoquismo colectivo – todo está mal – y la autocomplacencia general – todo está bien –, la historia, y sobre todo los fríos datos existentes, nos pueden ayudar a realizar un balance en el que podamos contabilizar el haber (lo que se ha conseguido) y el debe (lo que falta por conseguir).

Quizá el primer logro a apuntar en ese haber es que la democracia española puede, con legítimo orgullo, anotarse un éxito histórico, como es haber resuelto un problema endémico, dos veces centenario: la escolarización de toda la población. Como ya quedó indicado, todavía en 1970 había más de un millón y medio de niños sin un puesto escolar en la enseñanza primaria; hoy, sin embargo, están escolarizados todos los niños y adolescentes comprendidos entre los 3 y los 16 años de edad, esto es, se ha culminado la escolarización completa de la población escolar con una duración que se acerca al doble de la existente hace cuarenta años. En el ámbito de la enseñanza secundaria son varios los datos a tener en cuenta: frente a los 119 institutos de 1959, España tiene hoy cerca de 4.000; mientras que, según el *Libro blanco* (ESPAÑA, 1969), acababan con éxito el bachillerato el 18%, hoy, según los indicadores de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE (ESPAÑA, 2009), terminan

con un título de bachiller o de formación profesional de grado medio el 74% (en la OCDE, el 83%). Finalmente, según el libro blanco mencionado, el porcentaje de graduados en la enseñanza universitaria y superior era en 1969 del 5,8%, mientras que, según los indicadores de la OCDE citados, los graduados españoles ascendían en 2006 al 33%, sólo 4 puntos por debajo de la media de estos países (hay que subrayar que, según los mismo indicadores de la OCDE, ha habido un gran avance en la tasa de titulados de formación profesional de grado superior a la que pueden optar los bachilleres titulados, que ha pasado de un 2% en 1995 a un 15% en 2006, 6 puntos por encima de la media de la OCDE).

Es justo reconocer que los logros citados se han debido en parte a un gran esfuerzo en la inversión pública. Es cierto que los problemas de la educación no se resuelven sólo con el gasto público. Hoy sabemos que es posible mejorar los resultados con una administración de recursos más eficiente, y así los informes PISA han demostrado que un país como Corea del Sur, que ocupa un lugar excepcional en el último informe *PISA 2009* (ESPAÑA, 2010a), invirtiendo menos que Estados Unidos, por ejemplo, obtiene mejores rendimientos académicos. Pero también es verdad que los países que menos invierten en educación obtienen sistemáticamente resultados mediocres o simplemente malos, y a la inversa, los países con grandes rendimientos, como por ejemplo Finlandia, detraen un porcentaje del Producto Interior Bruto – PIB – muy superior a la media de los países de la OCDE (y lo hacen de modo constante y sostenido, y desde hace ya varios lustros). En el caso español, en 1960, cuando había un sistema educativo muy selectivo y, sin embargo, de muy escasa calidad, el Estado invertía en educación el 1% del PIB, mientras que la media europea del gasto público por aquellas fechas era del 5,1%, lo que representaba exactamente el quíntuplo de la inversión pública española. Ha sido la democracia la que ha realizado un incremento constante del gasto público, llegando a la cota máxima en 1995 con un 4,7% del PIB, cerca ya de la media europea, lo que explica parte del progreso realizado, si bien a partir de ese año el gasto público en educación bajó hasta el 4,2% en 2005. A partir de ese año comienza una lenta ascensión hasta el 4,9% que registran los últimos datos oficiales del Ministerio de Educación (ESPAÑA, 2009), relativamente cerca del promedio de la OCDE (5,4%), aunque muy lejos de países que, como Finlandia (6,1%) o Suecia (6,7%), concilian rendimiento académico y equidad social.

Ahora bien, ha pasado casi inadvertido para la sociedad española que todo este enorme esfuerzo de treinta años de democracia se ha efectuado con una gran equidad en la distribución a toda la población del bien público que es la educación. España ocupa en los informes PISA un lugar relevante desde el punto de vista de la equidad, muy superior a la media de la OCDE y detrás de Finlandia o Canadá, que ocupan los primeros puestos en los dos índices de rendimiento y equidad. No

obstante, lo verdaderamente importante, quizá, es lo que PISA revela, es decir, la posibilidad real de aunar eficiencia e igualdad de oportunidades, excelencia y equidad social. Los indicadores de la OCDE ofrecen a este respecto otro dato importante: España se encuentra entre los países europeos con mayor porcentaje de hijos de trabajadores manuales en la educación universitaria (40%), por encima de países como Finlandia (29%), Francia (19%) o Irlanda (18%) (ESPAÑA, 2009). La OCDE señala que el acceso más equitativo en la educación primaria y secundaria, como es el caso de España, permite asimismo un acceso más equitativo en la educación superior, con independencia de la clase social de pertenencia.

Ha habido, pues, logros importantes en estas décadas, pero también déficits no menos importantes. Ya hicimos mención de las tasas de fracaso al acabar la educación obligatoria y del abandono temprano en el bachillerato y formación profesional de grado medio, que prácticamente duplican la media europea. Sin embargo, determinar la entidad de este problema no es nada fácil de realizar. El informe del Consejo Económico y Social (ESPAÑA, 2009A) lo plantea en sus justos términos cuando señala que estamos ante un concepto polémico porque tiene un carácter multidimensional: influyen factores exógenos, como las circunstancias socioeconómicas de los escolares, y factores endógenos como la detección precoz del fracaso, las ratios alumnos/profesor, la organización escolar del centro etc., sin olvidar, añadimos nosotros, que una población totalmente escolarizada tendrá siempre un porcentaje determinado de alumnos con problemas específicos de aprendizaje, alumnos con trastornos de conducta, alumnos sin motivación para el estudio o alumnos fuera de la media estándar (discapacitados, superdotados, inmigrantes etc.). Pero, aun siendo un problema complejo que difícilmente admite simplificaciones, es frecuente centrar el fracaso escolar en dos factores fundamentales: el primero, de carácter cuantitativo, viene dado por el porcentaje del alumnado que no obtiene el título al final de la educación básica, cuando termina la ESO; el segundo, cualitativo, atiende al rendimiento académico alcanzado o, si se quiere, al aprendizaje efectivamente adquirido (obviamente el primero es más fácil de detectar que el segundo).

Desde que se puso en marcha la reforma de la LOGSE, el fracaso escolar, medido en porcentaje de alumnos que no obtienen la graduación en educación básica, ronda el 30%, porcentaje que se ha mantenido prácticamente constante, con ligeras oscilaciones desde entonces (el informe citado del Consejo Económico y Social lo cifra en la actualidad en el 27,7%, porcentaje superior a la media de los países de la OCDE, que se encuentra alrededor del 20%). Aunque se discute mucho el alcance de estas cifras, lo que resulta evidente es que aproximadamente un tercio de la población escolar no puede proseguir la formación post-obligatoria porque la legislación española exige el título de graduado escolar tanto para ingresar en el bachillerato como para acceder a la formación

profesional de grado medio. Es, en consecuencia, un problema grave que el sistema educativo debe afrontar y resolver. Sin embargo, si por fracaso escolar entendemos un grave déficit en la adquisición de conocimientos, competencias básicas y valores, entonces el problema se complica más, porque la adquisición de un título sólo acredita que se ha alcanzado oficialmente el aprendizaje requerido, pero la medición real de los aprendizajes, en el estado actual de las ciencias sociales, está bastante lejos de ser una realidad.

El problema de la medición de los aprendizajes – y, por tanto, de la calidad de la educación que se transmite – está de plena actualidad desde los famosos informe PISA. Pero para evaluar correctamente el rendimiento escolar sería preciso tener en cuenta al menos cuatro factores: los resultados objetivos del aprendizaje, el peso de las circunstancias socioeconómicas del estudiante, los procesos de enseñanza/aprendizaje y el impacto del aprendizaje en el bienestar económico y social. Sin embargo, como los propios expertos de los estudios PISA han reconocido, estos informes, hoy, sólo pueden evaluar los dos primeros factores, quedando pendiente en realidad lo más importante: la calidad de la evaluación de la educación en función de los dos factores últimos. No obstante, con las citadas limitaciones, los informes PISA pueden servir de guía y orientación a las políticas educativas de los respectivos países, siempre que sean interpretados correctamente.

En el caso de España, los cuatro informes PISA que se han producido (desde 2000 a 2009) han puesto de relieve, contrariamente a lo que la mayoría de los medios de comunicación ha subrayado, que España se encuentra a escasos puntos de la media de los demás países de la OCDE en cuanto al rendimiento académico de sus alumnos. Si tenemos en cuenta que la comparación se realiza con los sistemas educativos de los países más avanzados del mundo occidental, no parece que el balance pueda ser considerado negativo<sup>5</sup>. Sin embargo, lo verdaderamente preocupante no es que España tenga relativamente pocos escolares en el nivel más bajo, el nivel 1 de los informes PISA, situándose en línea con países como Finlandia, Francia, Holanda, Suecia o Reino Unido, y por encima por tanto de la media de países de la OCDE, sino que en el nivel más alto, en el nivel 5, España está a demasiada distancia de los mejores sistemas educativos, y concretamente bastante lejos de los países citados anteriormente, lo que significa que España se expone en un futuro próximo a carecer de un porcentaje importante de población cualificada para la dirección del desarrollo científico, técnico, artístico y económico. En resumen, según los indicadores PISA no podemos hablar en España de un fracaso pero tampoco de un éxito escolar. Queda mucho camino por recorrer.

Junto al problema del fracaso está el del abandono escolar prematuro o temprano, es decir, el de aquellos alumnos que salen del sistema educativo sin haber podido obtener un título en la educación post-

## 5

Frente a las tesis catastrofistas, diversos sociólogos vienen manteniendo que la interpretación de los sucesivos informes PISA desmienten esta tesis; véanse al respecto los estudios de Carabaña Morales (2009), Pérez Díaz y Rodríguez (2003), Requena y Bernardi (2005) y Martínez García (2009).

obligatoria, bien sea en el bachillerato, bien en la formación profesional de grado superior. Según los indicadores de la OCDE (ESPAÑA, 2009), sólo el 74% de los estudiantes españoles obtienen un título en la educación secundaria superior, mientras que en la OCDE la media se encuentra en un 83%. Este es un dato puramente cuantitativo que refleja una importante distancia, si bien habría que matizarlo diciendo que los que consiguen el título de bachiller son el 45%, lo que significa que España está a tres puntos de la media de la OCDE para este nivel, mientras que los que obtienen el título de formación profesional de grado medio son sólo el 39%, esto es, están a seis puntos por debajo de la media respectiva. Dicho en otros términos, el problema está más en la formación profesional de grado medio que en el bachillerato (ya hemos visto, sin embargo, que en la formación profesional de grado superior los últimos datos son alentadores, dado el notable avance registrado entre 1995 y 2006).

Hay, por último, otro problema que en el caso de España adquiere singular relevancia. En enero de 2010 se han cumplido diez años de los trasposos de enseñanza a las comunidades autónomas. En la actualidad se ha llevado a cabo lo dispuesto por la Constitución española de 1978, que reserva para el Estado la normativa básica del sistema educativo y para las comunidades autónomas la gestión del mismo. ¿Qué ha ocurrido en los últimos diez años de cumplimiento de las previsiones constitucionales? Aunque las comunidades han hecho un enorme esfuerzo por mejorar la educación, y aunque buena parte de los logros mencionados deben ser atribuidos a ellas, se han producido también disfunciones nuevas, entre las que no resulta menor la desigual distribución territorial de la educación si examinamos la situación desde el principio constitucional de la igualdad básica del derecho a la educación.

La Constitución española no sólo otorga al Estado la potestad de establecer las normas básicas que regulan el sistema educativo. También le asigna la responsabilidad de garantizar la igualdad básica en el ejercicio del derecho a la educación. Pero el último informe PISA para 2009 (ESPAÑA, 2010a) ha mostrado que la desigualdad territorial en el acceso a la educación ha dejado de ser un peligro para concretarse en una realidad que hay que corregir. Por poner un ejemplo significativo, Castilla y León, comunidad que ha obtenido muy buenos resultados en *PISA 2009* (por encima de la media de España, de la media OCDE y muy cerca de los mejores países en rendimiento escolar), obtiene en competencia lectora 42 puntos más que Andalucía, 55 más que Canarias o 104 más que Melilla (diferencias que son similares, o aun mayores, en competencia matemática y competencia científica). Análogas consideraciones cabe hacer si ponemos en relación las comunidades autónomas que forman el grupo más avanzado – Madrid, La Rioja, País Vasco, Navarra y Aragón – con las comunidades que están

por debajo de la media OCDE y de las que están por debajo de la media global de España. Corregir esta desigualdad, en virtud de la cual un niño español tiene más o menos oportunidades de éxito escolar en función de la comunidad en la que nace, es no sólo responsabilidad del Estado sino también obligación de las propias comunidades autónomas: el principio de solidaridad, que junto con el de unidad y autonomía, preside la organización del Estado según la Constitución, debe ser de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos.

## CONCLUSIÓN

La democracia española necesitó varias décadas para resolver a satisfacción un problema prácticamente bicentenario, el de la crónica escasez o déficit de plazas escolares. Hoy está escolarizado el cien por cien de todo el alumnado comprendido entre los tres y los dieciséis 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 el bachillerato como la formación profesional. A lo largo de este trabajo hemos podido ver hasta qué punto se podría hablar no sólo de la problematización de ambas enseñanzas, sino incluso de su carácter endémico. 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 plantean la formación profesional y el bachillerato. Pero, repito, esa solución no llegará sin el esfuerzo de todos, especialmente del alumnado, del profesorado, de los padres y las madres, 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. Es de esperar que la sociedad española, tan poco sensible a los problemas de la educación durante la dictadura del franquismo, pueda elevar su nivel de exigencia conforme vaya adquiriendo cada vez más un mayor grado de cultura y de educación. Es de esperar también que esa exigencia se dirija muy especialmente a los poderes públicos: si España es, como se dice, una potencia económica de nivel medio, su sistema educativo no está en consonancia con la riqueza disponible de acuerdo con el tamaño de su economía; sólo conseguiremos resolver los problemas existentes en el sistema educativo si, además del esfuerzo de toda la sociedad, los poderes del Estado y de las comunidades autónomas, responsables de la educación pública, realizan un notable esfuerzo inversor en recursos de todo tipo.

En realidad, los problemas que el sistema educativo español tiene planteados son los propios de haber completado con éxito la escolarización de toda la población y los que resultan de una exigencia cada vez mayor de

sistemas de auténtica calidad. A ello se une que, para afrontar con garantía de éxito los retos del nuevo siglo, derivados de la unidad europea, la globalización económica, la revolución tecnológica y la influencia de las comunicaciones, España necesita un sistema educativo de mayor calidad; no obstante, la calidad, en el estadio alcanzado hoy por la conciencia colectiva, no podemos desligarla de las exigencias de la equidad social. El reto es, pues, lograr un sistema educativo moderno, plural, homologable con los mejores de Europa y con calidad para todos, sin sectores de población infraeducados, marginados, segregados o excluidos.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCUMENTOS REFERENCIADOS:

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020. Bruselas, 31.1.2011. COM (2011) 18 final.

ESPAÑA. Ministerio de Educación. *Las Cifras de la educación en España: curso 2008-2009* (estadísticas e indicadores). Madrid: Instituto de Evaluación, 2011.

\_\_\_\_\_. *Datos y cifras: curso escolar 2010-2011*. Madrid, 2010.

\_\_\_\_\_. *Panorama de la educación: indicadores de la OCDE (informe español)*. Madrid: Instituto de Evaluación, 2009. (Informe español)

\_\_\_\_\_. *PISA 2009: programa para la evaluación internacional de los alumnos OCDE*. Madrid: Instituto de Evaluación, 2010a. (Informe español)

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Ciencia. *La Educación en España: bases para una política educativa [Libro blanco]*. Madrid, 1969.

\_\_\_\_\_. *Libro blanco para la reforma del sistema educativo*. Madrid, 1989.

ESPAÑA. Consejo Económico y Social de España. *Sistema educativo y capital humano*. Madrid, 2009a.

### TRABAJOS RESEÑADOS

CARABAÑA MORALES, Julio. *Una vindicación de la escuela española*. Madrid: Facultad de Educación, Universidad Complutense, 2009. (Lección inaugural del curso académico 2009-2010)

MARTÍNEZ GARCÍA, José Saturnino. Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, v.2, n.1, p.56-85, en. 2009.

PÉREZ DÍAZ, Víctor; RODRÍGUEZ, Juan Carlos. *La Educación general en España*. Madrid: Fundación Santillana, 2003.

REQUENA, Miguel; BERNARDI, Fabricio. El Sistema educativo. In: GONZÁLEZ, Juan Jesús; REQUENA, Miguel. *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza, 2005. p.229-252.

## PARA MAYOR INFORMACIÓN

ESCOLANO BENITO, Agustín. *La Educación en la España contemporánea: políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2002.

ESTEVE, José Manuel. *La Tercera revolución educativa: la educación en la sociedad del conocimiento*. Barcelona: Paidós, 2003.

PUELLES BENÍTEZ, Manuel de. *Educación e ideología en la España contemporánea*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 2010.

\_\_\_\_\_. *Modernidad, republicanismo y democracia: una historia de la educación en España (1898-2008)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

VIÑAO FRAGO, Antonio. *Escuela para todos: educación y modernidad en la España del siglo XX*. Madrid: Marcial Pons, 2004.

## MANUEL DE PUELLES BENÍTEZ

Catedrático emérito de la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia – Madrid, España  
[mpuelles@edu.uned.es](mailto:mpuelles@edu.uned.es)