

LA OBEDIENCIA DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS A LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS INTERNACIONALES. BREVE HISTORIA DE CÓMO SE HACE CAMINO DESDE LA LEY ORGÁNICA GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO (LOGSE) DE 1990 A LA LEY ORGÁNICA DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (LOMCE) DE 2013

The adherence of education reform to international education policy. A brief overview of the path from the General Law of the Education System (LOGSE) of 1990 to the Law for the Improvement of Education Quality (LOMCE) of 2013

Blas Cabrera Montoya*

Fecha de recepción: 04/07/2015 • Fecha de aceptación: 29/12/2015

Resumen: El objeto de este trabajo es ilustrar continuidades en la legislación educativa en democracia en España y, particularmente, entre la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 y la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013. Para sustentar este propósito abordaremos, lo que en nuestra opinión, son los tres ejes principales sobre los que gira el modelo educativo actual: primero, la crisis de las funciones materiales y simbólicas tradicionales asignadas a los sistemas educativos universales en el capitalismo, que conlleva un cambio lento de las mentalidades sobre la importancia social de la educación; después, la inevitable dependencia de toda la legislación educativa española en democracia de lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1978, y, finalmente, la demostración en el texto de las propias leyes del avance en España de las políticas internacionales de evaluación y de rendición de cuentas, lo que constituye la novedad más importante del gobierno de los sistemas educativos en los últimos veinticinco años.

Palabras clave: Políticas educativas. Igualdad de oportunidades. Capitalismo. Calidad. Evaluación institucional.

* Universidad de La Laguna. Facultad de Educación. Dpto. de Sociología y Antropología. Edificio Central. Avda. Trinidad, sn. 38204. La Laguna. Santa Cruz de Tenerife. España. bmontoya@ull.es

Cómo citar este artículo: Montoya, Blas. «La obediencia de las reformas educativas a las políticas educativas internacionales. Breve historia de cómo se hace camino desde la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 a la Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) de 2013», *Historia y Memoria de la Educación*, 3 (2016): 171-195.

Abstract: *The aim of this paper is to illustrate the continuities of educational reforms in the Spanish democracy, and especially between the General Law of the Education System (LOGSE) of 1990 and the Law for the Improvement of Education Quality (LOMCE) of 2013. In order to do so we will examine what we consider to be the three main concerns on which current educational patterns are based: first, the crisis of the traditional materials and symbolic functions of universal education systems under capitalism, which entails a slow transformation in mentalities regarding the social importance of education; secondly, the inevitable dependence of virtually all Spanish education legislation in democracy to the provisions of Article 27 of the Spanish Constitution of 1978; and finally, the greater role that the laws attribute to international assessment and accountability in Spain. This last point is the most important new feature of educational policy in the last twenty five years.*

Keywords: *Educational Policy. Equal Opportunities. Capitalism. Quality. Institutional assessment.*

EL CONTEXTO IMPRESCINDIBLE

Este trabajo pretende situarse al margen del ruido político, social y mediático que suele acompañar a las sucesivas reformas educativas en España. Y ello por varias razones: la primera es que los debates se dedican, en general, a airear virtudes o defectos de las diferentes leyes que, desde nuestra posición, se centran en aspectos parciales y periféricos que, sin embargo, generan la impresión de que están en conflicto modelos educativos alternativos, lo que es bastante discutible. La segunda, porque ello está al servicio de los juegos oposicionales de las principales fuerzas políticas con opciones de gobernar que en este terreno como en otros, necesitan resituarse continuamente para ganar legitimidad política o, más bien, dividendos electorales. La tercera es que una ley no es más que una ley: es decir, un instrumento destinado a diseñar la educación deseable por parte de quienes la promulgan y la apoyan, pero no es ni la práctica educativa, ni tampoco la política educativa: para ello debería ser asumida como principio educativo universal por la mayoría de los actores individuales y colectivos que constituyen y luchan en el campo educativo¹ y en particular, por el grueso del profesorado

¹ Según Pierre Bourdieu, *Cuestiones de sociología* (Madrid: Istmo, 2000), 113: «La estructura del campo es un estado de la relación de fuerzas entre los agentes o las instituciones implicadas en la lucha o, si se prefiere así, de la distribución del capital específico que, acumulado en el curso de las luchas anteriores, orienta las estrategias ulteriores. Esta estructura, que constituye el principio de las estrategias destinadas a transformarla, está ella misma siempre en juego: las luchas que tienen lugar en el campo tienen

por su trascendencia en la práctica educativa. La cuarta, porque las leyes no son sólo instrumentos que tratan de regular la educación, sino que tratan de servir a modelos de sociedad existentes o deseables. Y ese servicio puede afectar tanto a cuestiones materiales, más o menos objetivables, como al mantenimiento o generación de creencias, como, en fin, a la proliferación de verdades a medias o mentiras absolutas (y no necesariamente como acto consciente y perverso de los legisladores, ni sólo de parte de los legisladores). Por último, y es el centro del trabajo, porque lo más novedoso que existe en las políticas educativas en los últimos veinticinco años se lee mejor analizando las continuidades que los cambios, que también existen, o las supuestas rupturas que no son evidentes. De entrada, ello nos sitúa ante tres cuestiones que pudieran ser polémicas: por un lado, que no es tan importante quien gobierne, al menos en lo que hace al cumplimiento de las grandes funciones y objetivos educacionales; por otro, que las continuas reformas son, por un lado, pasos sucesivos de un camino que se está construyendo y, por otro, intentos de respuestas periféricas a problemas sociales relevantes. Y, finalmente, que la LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa)² no descende directamente, como se dice, de la LGE (Ley General de Educación y de Financiación de la Reforma Educativa),³ y sí de la LOGSE de 1990 (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo),⁴ en lo que más nos importa aquí: el desarrollo de modelos de gobierno, control y dirección de los sistemas educativos mediante políticas cada vez más globales, auspiciadas por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Destaca que lo más importante de estos procesos y actuaciones es que no se presentan como políticas, sino como iniciativas neutras, amparadas científicamente e inevitables. Luego, son un ámbito particular de una política general.

Con la intención de argumentar lo que hemos planteado hasta ahora, comenzaremos con un pequeño preámbulo (ya que hablamos de leyes) que sitúe en perspectiva el porqué y el para qué de las reformas educativas universales que, esperamos, ayuden a entender la crisis que ha afectado a las úl-

por objetivo (*enjeu*) el monopolio de la violencia legítima (autoridad específica) que es característica del campo considerado, es decir, en definitiva, la conservación o subversión de la estructura de la distribución del capital específico».

² 8/2013, BOE de 9 de Diciembre de 2013.

³ 14/1970, BOE de 6 de Agosto de 1970.

⁴ 1/1990, BOE de 3 de Octubre de 1990.

timas reformas en España, si atendemos al escaso tiempo que han permanecido en vigor (tampoco son muy distintas las cosas internacionalmente). En segundo lugar, sumaremos a estos cimientos las condiciones de posibilidad que la Constitución de 1978 fija para la democracia en materia educativa. Con este sustento concretaremos, a continuación, lo que hemos anunciado mediante un análisis de los elementos importantes que van apareciendo en la legislación desde la LOGSE hasta, por ahora, la LOMCE que establecen un cambio sustancial en el gobierno de la educación.

Las paradojas, las contradicciones, el idealismo y los desplazamientos

Hace una década, Martín Criado llamaba la atención sobre el idealismo del que adolecen los reformadores y las reformas educativas tanto en los fines perseguidos como en los medios puestos en marcha para alcanzarlos.⁵ También planteaba que a los sistemas educativos se les asignaban cada vez más tareas, objetivos y fines, que pueden resultar paradójicos e incluso contradictorios entre sí. Más aún, incluso si no es esa la intención de los legisladores, se produce continuamente una política que yo llamaría de *desplazamientos* de manera que se le exige a la educación la solución de problemas económicos, políticos y sociales de todo tipo que no son abordados en los ámbitos específicos dónde esos problemas se generan.⁶ La consecuencia obvia es que las reformas no pueden no fracasar al obligar a la escuela a que arregle la sociedad (que a lo peor, tampoco quiere ser arreglada), pero además ante esa evidencia no se genera una visión materialista (restituir las responsabilidades allí dónde se producen los problemas y pedir a la escuela lo que sí puede hacer), sino que lo que se lleva a cabo es otra reforma que, a veces, incluso incrementa las exigencias incumplibles.

⁵ Concretamente el autor señalaba tres grandes ejes presentes en todas las reformas educativas universales que ilustrarían este idealismo: 1) el no tener en cuenta que los sistemas educativos son sistemas burocráticos y campos de lucha para imponer definiciones y prácticas educativas; 2) la confusión presente en las reformas entre posiciones e individuos, y 3) el considerar a la socialización escolar como la más decisiva para la vida de los individuos frente a cualquier otro aprendizaje de valores anterior, paralelo o posterior a la escuela. Enrique Martín Criado: «El idealismo como programa y como método de las reformas escolares», *El nudo de la Red*, 3 (4), (2004): 18-32.

⁶ Además «[...] los debates en los que aparentemente se habla de educación son, conscientemente o no por parte de quienes participan en ellos, campos en que se libran otras batallas, otros intereses, otros conflictos». Marina Subirats: «¿Coeducación o escuela segregada? Un viejo y persistente debate», *Revista de la Asociación Española de Sociología de la Educación (RASE)*, 3 (1), (2010): 143.

Y este despropósito cada vez más evidente a la par que más presente según andamos el camino de las reformas educativas universales, sólo es posible porque se sostiene en una mentalidad ampliamente compartida por la mayoría de los actores individuales y colectivos que tienen voz e intereses en el campo educativo y, tal vez como consecuencia de lo anterior, por el conjunto de la ciudadanía. O sea que el idealismo está en la base de las concepciones sociales y políticas sobre la educación y no sólo en la toma de decisiones de los reformadores, como plantea Martín Criado. Recordando el pasado todavía muy reciente de las reformas educativas universales, y aunque se pueda y se deba debatir sobre el qué, el porqué, el para qué y el cómo de la generalización de la educación en las sociedades desarrolladas a lo largo del siglo XX, no debemos olvidar lo esencial: que precisamente la educación se constituye como derecho de ciudadanía pero sobre todo como obligación justo para servir de cauce a esos desplazamientos de los que hablábamos. Porque la más alta «calidad»⁷ de la educación universal deviene de su capacidad para contribuir a robustecer el orden social mediante el esfuerzo por legitimar la desigualdad social en las sociedades capitalistas. En condiciones históricas concretas la «evaluación» de ese «logro» se apoya, al menos, en cuatro patas: 1) la necesidad de que la educación sume de manera decisiva en la constitución de hegemonías⁸ para el desarrollo de un orden social robusto; 2) que cotidianamente existan razones materiales que sopor-

⁷ Permítasenos el guiño metafórico a palabras clave de las políticas de evaluación en educación.

⁸ Aunque seamos conscientes de que estamos revisando el concepto tradicional de Antonio Gramsci (vinculado a las clases fundamentales de cualquier modo de producción y, particularmente, del capitalista) para usarlo en este contexto, queremos entenderlo aquí como dirección ideológica y moral ejercida mediante los intelectuales sobre la mayoría de la población. Esta dirección es básicamente persuasiva y no coactiva y se manifiesta en el consentimiento activo, que no necesita expresarse de forma explícita. Por lo demás, intelectual es una posición más que personas concretas: se refiere a la concurrencia de instancias que desarrollan iniciativas encaminadas a hacer opinión y efectivamente lo logran, al menos en parte, y que afectan al conjunto de los valores, desde el «gusto» hasta la concepción «racional» del mundo. Obviamente, la hegemonía está continuamente discutida, amenazada a veces, y no puede no ser dinámica y reconstruirse permanentemente. Así concebida es una noción cercana al concepto de «dominación legítima» de Max Weber, puesto que el carácter legítimo ilustra que la dominación es consentida por los dominados: Max Weber, *Economía y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1944), Capítulo IX. En mi opinión, sin embargo, «dominación legítima» en castellano es casi un oxímoron porque dominación siempre se asocia a coerción e imposición por la fuerza.

Respecto a los valores, hay que recordar que en la vida cotidiana los valores no son normas abstractas, ni discursos..., y sí vivencias incorporadas en nuestra vida que organizan, regulan y orientan normativamente las acciones y establecen la posibilidad de elegir, decidir y justificar nuestra persecución individual de lo que percibimos como nuestros intereses y necesidades. En consecuencia, los valores y contravalores lo son en relación a contextos de acción concretos y los espacios sociales más amplios a los que se vinculan: François Dubet, *Sociología de la experiencia* (Madrid: CIS, 2010), Capítulo IV.

ten la ideología sobre las bondades de la educación; 3) que los mediadores sociales que hacen opinión⁹ coincidan en «demostrar» la importancia de la educación; y 4) que las comunidades de expertos y las propias instituciones avalen «científicamente» la mirada social sobre la educación. Porque quizá el logro socializador más decisivo de la escuela es conseguir que la ciudadanía interiorice la necesidad y la bondad de la escolarización y la aceptación de sus dictámenes individuales y colectivos.

Y todo ello fue de la mano durante un amplio período histórico que abarca buena parte del siglo XX en los Estados con economías capitalistas más potentes y se fortalece a partir de la Segunda Guerra Mundial, y hasta los 90 del pasado siglo, período en el que el capitalismo termina por percibirse como el mejor modelo económico y social de la historia de la humanidad, y si además se desarrolla en condiciones de democracia representativa, también político. Como sabemos, a esta llegada contribuyeron muchos caminos: largos periodos de crecimiento económico sostenido en una revolución tecnológica continua y la expansión del sector servicios, la consolidación de estatutos laborales y jerarquías del trabajo claros,¹⁰ el desarrollo de los Estados del Bienestar y de las políticas redistributivas que permitieron la aparición y el crecimiento de derechos de ciudadanía universales (entre ellos la propia educación), el aumento del consumo y su diversificación para la mayoría de la población, la desaparición de modelos sociales alternativos, la profesionalización de la representación política y la necesaria consecuencia desmovilizadora de la población, el desarrollo de la democracia mediática en particular y de las industrias culturales en general y, cómo no, la cada vez más residual existencia de posiciones críticas (teóricas y prácticas)¹¹ a la concepción de conjunto del modelo económico, social y político existente.

⁹ Compartimos en buena medida la visión de Pierre Bourdieu acerca de que «La opinión pública no existe», *Cuestiones de sociología* (Madrid: Istmo, 2000), 220-232.

¹⁰ Justo es ésta la situación que permite la posibilidad de pensar y desarrollar en parte una concepción meritocrática. De otro modo, la desaparición de estatutos laborales estables jerarquizados en términos de división técnica y social del trabajo dificulta sobremanera el establecimiento de perfiles y titulaciones en educación y de tránsitos esperables entre el sistema educativo y el mundo del trabajo.

¹¹ El precio a pagar por el modelo económico y social para regenerar sus fuentes de legitimidad no fue muy grande. Bastó con la integración de la «crítica artista» y orillar la «crítica social», lo que al fin y al cabo respondió a las demandas históricas de los «cuadros»: Luc Boltanski y Eve Chiapello, *El nuevo espíritu del capitalismo* (Madrid: Akal, 2002), 71 y ss. Las insistentes y diversas denuncias de economistas, ONGs, posiciones políticas y sindicales... sobre el aumento de la desigualdad en sociedades como las nuestras en los últimos años parecen coincidir en que el problema es precisamente el «aumento» y no la «desigualdad» en sí que, en la práctica, es el sostén del sistema en su conjunto. Obviamente, ello

Pero tal vez la credibilidad general del sistema esté mucho más de lo que se piensa vinculada al éxito relativo de los sistemas educativos en generar la apariencia de que sí consiguen lo que históricamente han prometido y que en realidad justifica su propia existencia: que las sociedades capitalistas son sociedades abiertas, originariamente según el positivismo sociológico, después con el desarrollo del funcionalismo y finalmente como mentalidad social habitual.¹² Consecuentemente, las posiciones sociales desiguales no se heredan y sí se redistribuyen para cada generación en función de los

puede generar dificultades en el mantenimiento del orden social mediante la quiebra de la credibilidad necesaria que soporte el consentimiento a la dominación o, directamente, ineficacia en el carburante del motor del capitalismo económico: el crecimiento. Ésta es en realidad una de las tesis del libro de economía que más revuelo mediático, académico y político ha causado en los últimos años (tal vez porque la contundencia de los datos impide mirar para otro lado), pese a que el autor tiende a situarse en la socialdemocracia: Thomas Piketty, *El capital del siglo XXI* (Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2014). Menos sospechosos todavía de izquierdismo son los informes de la OCDE del mes de Mayo de este año y el del Fondo Monetario Internacional (FMI) presentado el 15 de Junio en el que se advierte «que el aumento de la brecha social en un país supone un freno para el crecimiento económico»: Amanda Mars: «El FMI advierte de que la desigualdad social frena el crecimiento», *El País edición digital*, (15 de Junio, 2015). Tal vez añadir que «crecimiento económico» ha pasado de ser una medida matemática aplicada a la economía a una categoría que se asocia a un bien o a una virtud sin más. Casi un imperativo moral. Ello deriva en todo un conjunto de eufemismos asociados para paliar los efectos previsibles en la moral ciudadana del decrecimiento: «crecimiento cero», «crecimiento negativo»....

¹² El pionero principal fue Émile Durkheim a quien Joan Borrell, desde una posición foucaultiana, le realiza una crítica furibunda como el responsable «científico» del control y aborregamiento de las masas que en política realizó Jules Ferry, mediante la universalización de la educación en Francia: Joan Borrell, «Epílogo», en E. Durkheim, *Educación y Sociología*, (Barcelona: Península, 1975), 137-188. La obra citada (que en realidad son cuatro ensayos que se publican después de muerto el autor en 1922, con una introducción de Paul Fauconnet, discípulo y «heredero» de la cátedra de Pedagogía de la Sorbona) es la que con más detenimiento recoge la teoría general de la necesidad de los sistemas educativos más que sobre la educación, de manera que no parece haberse avanzado mucho en las funciones que se le asignan a los sistemas educativos desde entonces. Ya el autor había publicado otros dos libros específicamente sobre educación en vida: *La educación moral*, de fuerte carácter propositivo respecto a la importancia de la educación en la constitución de una nueva conciencia colectiva y *La evolución pedagógica en Francia (Historia de la Educación y de las doctrinas pedagógicas. La evolución pedagógica en Francia)* (Madrid: La Piqueta, 1982) evidentemente mucho menos orientada a la intervención para la reforma social. Pero lo interesante es que las preocupaciones de E. Durkheim por el decisivo papel que le otorga a los sistemas educativos universales en las sociedades capitalistas no aparece únicamente en sus obras más pedagógicas. Tomemos sólo dos botones de muestra de dos de sus obras sociológicas más reputadas:

«[...] (si) la institución de clases o castas da origen a dolorosas tensiones en lugar de producir la solidaridad, es porque la distribución de las funciones sociales en que se basa, no responde, o más bien, ya no responde a la distribución de los talentos naturales». E. Durkheim, *De la división del trabajo social* (Buenos Aires: Shapire, 1967), 319.

Luego, educación diversificada sobre una base común donde se identifiquen los talentos, se promueven y se forman en función de las necesidades de la división del trabajo. O si se quiere, evitar los excesivos desmanes de la herencia. Pero además: «Se concibe, en efecto, que puesto que ella (la vida social) rebasa infinitamente al individuo tanto en el tiempo como en el espacio, se encuentra en el estado de imponer las formas de obrar y pensar que ella ha consagrado por su propia autoridad». E. Durkheim, *Las reglas del método sociológico* (Madrid: Morata, 1975), 115.

logros individuales. Y el espacio social específicamente destinado a ello es el sistema educativo que así actúa como regulador básico del sistema. Para ello existen la universalización de la educación, la igualdad de oportunidades y la movilidad social,¹³ el valor económico, el reconocimiento y el prestigio social diferencial de los títulos educativos y los largos procesos de selección, calificación y clasificación del alumnado. Pero sobre todo la aceptación social de este estado de cosas que quiere decir también de parte de las familias y del propio alumnado. Es decir se interioriza el supuesto de desigualdad social justa.

Tenemos pues, la aceptación generalizada por las sociedades del principio de desigualdad como valor social fundamental y, más aún, de desigualdad asociada a méritos diferenciados y socialmente reconocidos de las personas y los grupos que redundan en posiciones desiguales bastante estables y la ilusión de la circulación por esas posiciones mediante logros individuales cada nueva generación. Ciertamente el capital económico clásico genera cada vez más aceptación y prestigio, pero todavía mucho más el «capital humano»¹⁴, y el capital cultural (la distinción seduce, ordena, justifica y

Es decir, necesidad de la otra gran función de los sistemas educativos: educación universal para garantizar los «valores comunes» en las nuevas generaciones, mediante un proceso de socialización único que garantice la integración social y la amenaza para el orden social de socializaciones particularistas y desescolarizadas (por ejemplo, de clase).

¹³ Ambas son las dos caras de una misma moneda: la igualdad de oportunidades no tendría ningún interés desde la perspectiva del mantenimiento y la reproducción del sistema económico y social si no se considerara como un proceso de competencia justo entre desiguales, cuyos resultados pueden alterar la posición social de partida en la incorporación de las nuevas generaciones a la desigualdad social y económica.

¹⁴ Si no tuviéramos en cuenta el arrebatador encanto que ha llegado a alcanzar la jerga económica, no entenderíamos como se ha recuperado con tanta fuerza el concepto de capital humano en los últimos tiempos hasta transformarse en un término de uso común. Justo cuando existen menos evidencias de que exista. En cualquier caso, las teorías del «capital humano» siempre tuvieron alguna pata que se sostenía en la fe: pese a la sofisticación creciente de sus modelos de análisis de datos, no existe ninguna evidencia acerca de la contribución de la educación a la productividad en condiciones reales de trabajo dentro de organizaciones, que es uno de sus postulados fundamentales. Tampoco, en consecuencia, que la renta individual sea producto de la productividad diferencial de los trabajadores y trabajadoras. Los fundadores más conocidos de estas teorías son G. Becker y T. W. Schultz, ambos pertenecientes a la Escuela de Chicago y premios Nobel. El texto más clásico es el de la conferencia en la American Economic Association en 1960, dictada por Schultz, «La inversión en capital humano», *Educación y Sociedad*, 1 (1983), 179-207. Estas teorizaciones, primas hermanas del funcionalismo sociológico, parecen sugerir como consecuencia ideológica que en un sistema educativo basado en la igualdad de oportunidades, depende de las elecciones racionales de las familias y del esfuerzo de los estudiantes su conversión en capitalistas. Como entonces no existía una categoría aceptada como ideológicamente neutra como «emprendería», el conflicto entre capital y trabajo se daba por resuelto de este modo. Para terminar, tal vez el cuestionamiento más contundente a las teorías del capital humano, mediante la revisión de fuentes

racionaliza).¹⁵ Pese a Durkheim y su preocupación por la herencia de la desigualdad social, la posesión de «talento» se toma más como un indicador de éxito individual que como su causa y se manifiesta en la posesión de cualquiera de los tres capitales. Entonces, que en la práctica la imbricación entre los tres tipos de capital haya sido grande o que los dos últimos (que son además, social y relacional) frecuentemente sean indiscernibles no parece haber afectado a las creencias.

El supuesto de una sociedad abierta, pues, se basa en buena medida en el funcionamiento de los sistemas educativos, mediante el principio de la igualdad de oportunidades y su correlato, la movilidad social. Sin embargo, crecientemente se confunde discursivamente igualdad de oportunidades con la igualdad a secas,¹⁶ que en un mismo movimiento produce el ocultamiento mediante eufemismos, tal vez bienintencionados, de la desigualdad social y la división social del trabajo y, peor, de lo que la escuela debería hacer. Si acaso, el debate público se centra obsesivamente en la desigualdad de tipo económico (más o menos becas, mayor o menor coste de las matrículas universitarias...), una vez superada la educación obligatoria y no en los profundos procesos de selección sociocultural que comienzan desde que se entra en la escuela y establecen una selección social a la vez que académica.¹⁷ El coste personal de aquellos que contra toda lógica han sido

históricas y series de datos fue el de los «teóricos credencialistas», que en una perspectiva neoweberiana analizaron la importancia de los títulos académicos prestigiosos en la constitución de grupos de estatus. Como ejemplo: Randall Collins, *La sociedad credencialista. Sociología histórica de la educación y la estratificación* (Madrid: Akal, 1989).

¹⁵ Pierre Bourdieu, *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto* (Madrid: Taurus, 1998).

¹⁶ «La educación permite, en fin, avanzar en la lucha contra la discriminación y la desigualdad, sean éstas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión u opinión, tengan un origen familiar o social, se arrastren tradicionalmente o aparezcan continuamente con la dinámica de la sociedad»: quinto párrafo del *Preámbulo* de la LOGSE.

¹⁷ Nuestra posición es que a través de la educación se reproduce más el capital cultural que el económico, es decir, que el éxito o fracaso educativo está fuertemente asociado a los contextos socioculturales del alumnado. Las explicaciones de las teorías reproducciónistas de la escuela más cercanas a esta visión parecen seguir estando vigentes en lo fundamental: Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron, *La reproducción* (Barcelona: Laia, 1977); Basil Bernstein, *Clases, códigos y control* (Madrid: Akal, 1988); Claude Grignon, «Cultura dominante, cultura escolar y multiculturalismo popular», *Educación y Sociedad*, 12 (1993), 127-136... Estudios poco reputados por su radicalismo como los PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos) o las Evaluaciones generales de Diagnóstico introducen diferentes tipos de variables que permitan ver la asociación entre los resultados brutos y la repetición, la inmigración, el sexo... La asociación más decisiva con diferencia es la que existe entre los resultados y el Índice Socioeconómico y Cultural (ISEC o ESCS en inglés) en el que se integran estudios y ocupaciones de padres y madres, número de libros en el hogar y recursos domésticos asociados al estudio. Se tratan aparte cuestiones como las expectativas sobre el futuro en la educación de los progenitores y el alumnado que,

capaces de dejar el terreno seguro de su cultura para triunfar en el sistema educativo mediante los procesos de enajenamiento propios de la movilidad social ascendente está poco estudiado en España, como lo está el hecho de que la cultura escolar sirva generación tras generación como vehículo de legitimación de la cultura dominante por parte de los dominados.

Entonces, las concepciones sociales, políticas y hasta académicas¹⁸ coinciden en la práctica en esta desconexión materialista de lo que ocurre realmente y asocian el éxito educativo, si acaso, a una inalcanzable igualdad de partida en la carrera de fondo escolar a partir de la que emergen resultados individuales producto de la capacidad, la inteligencia, el esfuerzo, la actitud, la motivación, la expectativas o incluso la voluntad del alumnado: todo un conjunto de referentes de individuación¹⁹ que son socialmente producidos por el mundo experto, que no tienen más consistencia que el valor que genera su uso y abuso, porque parecen ser evanescentes como las musas para los

claramente, parecen relacionadas con las condiciones socioculturales de vida. La influencia del ISEC es decisiva desde edades tempranas. Así se pone de manifiesto en el alumnado de cuarto de primaria (lo que ocurre en los PISA es el resultado a los quince años de un proceso desde el origen de la escolarización): Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Evaluación General de Diagnóstico 2009. Educación Primaria. Cuarto curso. Informe de resultados* (Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2010), 121-149

Para el discurso público sobre la educación, incluido el de los líderes y partidos políticos de lo que se denomina izquierda, el problema de la desigualdad de oportunidades en educación se reduce a cuestiones puramente económicas como las becas en educación postobligatoria, donde la selección social en términos generales ya está hecha.

¹⁸ En el seno de una investigación sobre el profesorado no universitario de Canarias (2009-2011), en el que combinamos técnicas cuantitativas y cualitativas, realizamos 15 entrevistas a expertos de los que 11 eran profesores y profesoras universitarios españoles pertenecientes a áreas de investigación en educación y, la mayoría, vinculados a la docencia en la formación del profesorado o Pedagogía (Didáctica y Organización Escolar, Psicología Evolutiva y de la Educación, Teoría e Historia de la Educación y Sociología). La primera pregunta fue «¿podría citar hasta tres problemas de la enseñanza universitaria en la actualidad?» Sólo tres personas señalaron la relación entre origen social y la desigualdad de resultados, de permanencia y de promoción en los sistemas educativos: B. Cabrera, L. Cabrera, C. Pérez y B. Zamora, «La desigualdad legítima de la escuela justa», *RASE*, 4 (1) (2011): 316.

¹⁹ Frente a la noción de individualismo que se cita sin causalidad nos parece más acertado el concepto de individuación. Según U. Beck: «No es una exageración decir que la lucha diaria por tener una vida propia se ha convertido en la experiencia colectiva del mundo occidental» (233). Además: «Nuestra propia vida, por tanto, depende por completo de las instituciones. En el lugar de las tradiciones vinculantes aparecen directrices institucionales que organizan la vida personal [...]. En realidad en la jungla burocrática e institucional de la modernidad, la vida está más atrapada en redes de directrices y regulaciones. La diferencia crucial es que las directrices actuales obligan a la gente a organizar y llenar de contenido sus biografías» (236). Ulrich Beck, «Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política», en *En el límite. La vida en el capitalismo global*, eds. A. Giddens y W. Hutton (Barcelona: Tusquets, 2001).

artistas y que no se sabe por qué procesos deciden posarse en unos u otros.²⁰ El epílogo de esta novela ya está escrito, pero nadie quiere leerlo porque obligaría a revisar y proponer nuevos soportes y anclajes para reconducir una hegemonía que se sostiene desde los 90 en una cuestión de fe: cuando la realidad discute de manera continuada la vinculación de la educación y de los títulos académicos con un mercado de trabajo inexistente, lo que se generan son más discursos economicistas, más insistencia en la importancia económica de la educación tanto individual como socialmente.²¹

Si citábamos la llamativa disociación entre lo material y lo percibido entre expertos dedicados a la investigación en educación y a la formación del profesorado, peor aún es la que muestra la actitud del profesorado y, en particular, los maestros y maestras de Educación Infantil y Primaria, al fin y al cabo quienes son los depositarios de hacer valer el principio de igualdad de oportunidades.²² Pero ello no parece afectar a las concepciones hegemónicas sobre la educación porque en definitiva una creencia ampliamente compartida también es una fuerza material de primer orden y esto parece

²⁰ «No creo que los seres humanos nazcan con un destino programado desde su gestación, por obra del azar o de una caprichosa divinidad que distribuiría aptitudes, ineptitudes, apetitos y desganos entre las flamantes existencias. Pero, tampoco creo, ahora, lo que en algún momento de mi juventud, bajo la influencia del voluntarismo de los existencialistas franceses —Sartre, sobre todo—, llegué a creer: que la vocación era también una *elección*, un movimiento libre de la voluntad individual que decidía el futuro de la persona». Mario Vargas Llosa, *Cartas a un joven novelista* (Barcelona: Círculo de Lectores, 1997), 7-8. Tal vez la cita ayude a pensar sobre los actuales excesos de la sobrevaloración de la creatividad, del talento y de la voluntad individual como hacedores del mundo.

²¹ Blas Cabrera, «¿Qué formación para qué empleo? Educación, trabajo y retórica», en *Formación y cultura empresarial en la empresa española*, dir. Juan Monreal (Madrid: Thomson/Civitas, 2004), 569-598.

²² La mayoría del profesorado de la Comunidad Canaria considera que sí existe igualdad de oportunidades en la educación obligatoria, según las respuestas a un cuestionario realizado en 2010. Por otro lado, en el seno de la misma investigación se realizaron 14 grupos de discusión constituidos sobre un principio de diversidad: profesorado de diferentes niveles educativos, de la educación pública y privada, ... En cuatro de ellos se les invitó a los participantes a que propusieran los temas de debate. En ninguno de ellos se planteó la desigualdad de oportunidades. Finalmente, en la parte cuantitativa de la investigación, el profesorado tiende a atribuir los malos resultados educativos en Canarias a «la ausencia en el alumnado de responsabilidad y disposición para el esfuerzo» y a «la despreocupación de padres y madres por la educación de sus hijos». B. Cabrera, L. Cabrera, C. Pérez y B. Zamora, «La desigualdad legítima de la escuela justa», 314. De otro modo, esta mentalidad discute la esencia misma de la educación obligatoria, no solo por la ausencia de autocrítica sino porque se viene a decir que la escuela no puede hacer nada respecto a lo que ya son socialmente el alumnado y sus familias a quienes se les culpa de su propio fracaso. Es verdad que existen causas materiales en el trabajo docente que propician esta mentalidad: al menos en infantil y primaria el alumnado de cada centro tiende a tener una misma condición social, los sistemas de traslados dificultan el conocimiento profundo de las zonas de escolarización y el profesorado no sigue las trayectorias educativas completas del alumnado. Pero tampoco nadie más del campo educativo plantea la desigualdad de resultados asociada al origen del alumnado como un problema.

ocurrir con pensar que los procesos selectivos en educación son esencialmente justos.

Las promesas incumplidas

De todos modos, estas concepciones tradicionales se están erosionando poco a poco. Una responsabilidad importante en su mantenimiento la tienen quienes experimentaron la relación teorizada entre el éxito educativo y la ocupación de posiciones de carácter intelectual en el mercado de trabajo y más todavía quienes vivieron procesos de movilidad social ascendente. Como es sabido, esta situación se da en procesos de crecimiento y recomposición del mercado, pero sobre todo, por la ampliación del mercado de trabajo público asociado a procesos de desarrollo del llamado Estado del Bienestar que es una respuesta particularmente favorable a dos grupos que sufren situaciones de desigualdad en la modernidad capitalista: las clases populares y las mujeres, dado que la contratación se rige por normas estandarizadas de tipo burocrático y, entonces, es mucho más neutral respecto a la condición social que la contratación privada.

Crecientemente se va imponiendo la evidencia de las promesas incumplidas: la competencia y el esfuerzo por sobresalir en el sistema educativo no son económicamente recompensados, ni mediante largas carreras de fondo, erráticas y caras, para obtener credenciales cada vez más devaluadas (otra cosa es la distinción social que se le sigue otorgando al acceso a la universidad).²³ En consecuencia, asistimos a la inexistencia de movilidad social ascendente y, más cuestionador para las certezas instaladas sobre la educación, los vástagos de las clases medias ya no logran mantener la condición social familiar a través de la educación, que siempre fue su vehículo específico de reproducción.²⁴

²³ El porcentaje de padres y madres que quieren que sus vástagos vayan a la universidad se mantiene desde los años setenta del pasado siglo en torno al 70%. Para el alumnado que en 2009 estaba en cuarto de primaria ese porcentaje era del 78,8%: Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Evaluación general de diagnóstico de 2009*, 159. Tal vez el porcentaje real sea un poco menor porque se construye a partir de las respuestas de los padres y madres a cuestionarios enviados al domicilio y es esperable que la cumplimiento sea mayor según aumenta el nivel educativo.

²⁴ Clase media aquí debe entenderse como trabajadores intelectuales tanto asalariados como profesionales independientes que desarrollan actividades de carácter experto, concepción, dirección..., con niveles importantes de autonomía en el desempeño de su trabajo y frecuentemente con situaciones de mando sobre otras personas. Con Bourdieu (*La Distinción*), al menos la fracción más señera de esa clase con capital cultural, sería también la de la distinción y el gusto (de quienes se dice que «tienen clase»). Es en

Y tal vez éste sea en parte el contexto que ayuda a entender la aceleración de la promulgación de reformas educativas internacionalmente, y que en España parecen ser únicamente el resultado de modelos educativos encontrados entre los partidos que han formado gobierno, pero que tal vez no lo sean tanto. Un indicador de lo que decimos puede ser la aparición en la agenda internacional de la preocupación por la calidad de la educación y su identificación como problema que, como no podía ser de otro modo, comienza en las universidades porque van dejando de ser la antesala de la tierra prometida.²⁵ Las reformas constituyen, pues, una huida (no está claro si hacia adelante o hacia atrás) tratando de ganar tiempo frente a problemas nuevos que no pueden desplazarse a los sistemas educativos por mucho tiempo ni siquiera como recurso para la legitimación de estas sociedades. Y es que en buena medida el problema es internacional, como lo son las soluciones propuestas que sí van configurando un modelo de sistema educativo que se sustenta al menos en tres patas: 1) La insistencia en un discurso (ya que la concreción práctica es improbable) acerca de la necesidad de un reajuste de los sistemas educativos a las necesidades de la economía, que combina procesos privatizadores, pero sobre todo, la gestión privada de los centros educativos y la constitución de «cuasi mercados» que sitúan a los centros en una competencia por captar «clientes» en el mercado, pese a que la financiación puede seguir siendo pública.²⁶ Ello se acompaña de una jerga económica creciente al referirse a la educación. 2) La constitución del Estado Evaluador,²⁷ o la introducción a través del discurso inicial de perseguir la calidad de los centros y el sistema educativo, de las políticas evalua-

el entorno de este grupo, donde más preocupa el «problema de los jóvenes» que es que sus credenciales educativas carecen cada vez más de valor en el mercado de trabajo, tienen que emigrar buscando mejores opciones... En definitiva, que no pueden mantener la condición social de sus ancestros. También es este uno de los grandes problemas de la agenda pública y la política, y puede haber contribuido decisivamente al movimiento del 15M y a la aparición y despegue de Podemos. Merece la pena preguntar por el resto de los jóvenes que son la mayoría y mucho más invisibles. Incluso el concepto de «nini» refleja una mirada desde lo alto y tiene algo de acusador y de denigrante.

²⁵ Existe coincidencia en considerar que hasta los ochenta no se identifica el problema universitario, no adquiere dimensión internacional y ni siquiera existía un volumen importante de estudios internacionales comparados que evidenciaran una preocupación específica, no ya social, sino científica, por la cuestión de la calidad: Guy Neave, «La política de calidad: evolución de la enseñanza superior en Europa Occidental», *Revista de Educación*, 308 (1995): 7-29. Blas Cabrera y Bernardo Báez, «Reforma universitaria en España. La síntesis imposible entre la tradición y la mundialización», *Sistema*, 181 (2004): 37.

²⁶ Para el surgimiento de estas dinámicas en el contexto estadounidense, véase M. W. Apple, *Educación como Dios manda* (Barcelona: Paidós, 2002), capítulo 2, 51-83.

²⁷ El concepto lo acuña Guy Neave a finales de los 80: «La política de calidad». Para verlo en sus primeros desarrollos: G. Whitty, S. Power y D. Halpin, *La escuela, el estado y el mercado* (Madrid: Morata, 1999).

doras y su crecimiento continuo mediante el desarrollo de sistemas de indicadores y evaluaciones externas. En la práctica procesos de validación de determinados conocimientos y competencias y de desconfianza y control de la labor del profesorado; y 3) devolución retórica de la responsabilidad de lo que ocurra en la educación a la sociedad civil. Es como si el Estado estuviese renunciando al proceso histórico de constitución y de introducción de la obligatoriedad en los sistemas educativos originado por la desconfianza que le generaba la educación en la sociedad civil y las familias.²⁸

El sumo pontífice de esta nueva religión es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la doctrina se recoge en todas los documentos que se vienen evacuando desde los 90 y, por ser los más conocidos, los informes PISA.²⁹ El cuerpo del sacerdocio no ha hecho más que crecer continuamente, dentro y fuera de las administraciones educativas y de los gobiernos. Los expertos en evaluación no parecen tener la disposición de discutir ni alterar la palabra revelada y debidamente interpretada. Se desentienden así, de los qué, porqué y para qué y se centran casi exclusivamente en los qué y los cómo. Todo se reduce a afinar y justificar los instrumentos de medida. Este nuevo campo de especialización es en buena medida ateórico, cuantitativista y acrítico, porque su propósito parece consistir en resolver adecuadamente y a tiempo la tarea, compartiendo así la tendencia común al pensamiento fragmentario y focalizado y a la búsqueda de soluciones parciales a problemas generales.

Obviamente, en el origen de estas iniciativas está la hegemonía internacional de la nueva derecha³⁰ y, en particular, de su ala neoliberal, como lo está en los procesos generales de globalización en todos los ámbitos porque,

Asimismo: S.J. Ball, *Politics and Policy Making in Education. Explorations in Policy Sociology* (London: Routledge, 1990).

²⁸ Julia Varela, «Genealogía de la escuela. Análisis sociohistórico del proceso de institucionalización de la enseñanza primaria», *Tempora*, 8 (1986): 13-36.

²⁹ Existe una intensa presión internacional para no quedarse fuera de las evaluaciones PISA, porque parece mayor el prestigio de participar, en algunos casos, que los resultados finales. Así, si en el 2000 participaron los 32 países de la OCDE, en el 2012 ya sumaban 65. También ocurre en España con muchas comunidades autónomas que quieren aparecer en la foto. Por otro lado, la consecuencia de que las áreas sometidas a evaluación sean las que son y no otras, automáticamente las transforma en las importantes en el currículo escolar.

³⁰ S. Morgenstern, «Crisis de acumulación y respuesta educativa de la “nueva derecha”», *Revista de Educación*, 283 (1987): 63-78. Particularmente para España: Manuel de Puelles Benítez, «La influencia de la Nueva Derecha inglesa en la política educativa española (1996-2004)», *Historia de la Educación*, 24 (2005): 229-253.

desde hace tiempo, su impronta para identificar los auténticos problemas y darles respuesta es ampliamente compartida por posiciones ideológicas y políticas que se autodenominan de izquierda. Tenemos, pues, que en educación existe una agenda educativa internacional, administrada y dirigida por la OCDE, en la que las políticas de evaluación, chequeo y rendición de cuentas son pasos sucesivos y necesarios en la construcción de un camino de gobierno global de los sistemas educativos.³¹

Y esa senda es la que trato de evidenciar en adelante en la legislación educativa española desde la LOGSE. Obviamente, existen diferencias importantes entre unas leyes y otras, que afectan, por ejemplo, a la distribución de poder en y sobre el sistema, al carácter más o menos selectivo, a las opciones de educación postobligatoria, al currículo... El modelo educativo, sin embargo, es bastante deudor de la LGE de 1970³² que moderniza la educación, introduce la condición propedéutica del sistema y la enseñanza graduada, la formación profesional, un tronco único de enseñanza hasta los catorce años... Sobre esta base existen reformas importantes como las que introduce la LOGSE en 1990, con la ampliación hasta los dieciséis años de la escolaridad obligatoria, la descentralización del gobierno y en parte del currículo por la necesidad de adaptarse al Estado Autonómico, y la internacionalización por nuestra entrada en la Comunidad Económica Europea. Pero queremos evidenciar lo que consideramos continuidades decisivas desde la LOGSE hasta la LOMCE porque ello da cuenta de que lo más consistente en la política educativa española de los últimos veinticinco años es nuestra particular concreción de la agenda educativa global.³³

³¹ Aunque con algunas características diferenciadas según se dirijan a estados «desarrollados» o en «vías de desarrollo»: A. Tarabini y X. Bonal, «Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio», *Revista de Educación*, 355 (2011): 235-255.

³² Tal vez al éxito inicial en la acogida de la LOGSE contribuyó la amplia legitimidad de la que gozó comparada con cualquier otra ley posterior y, desde luego, respecto a la ausencia casi absoluta de legitimidad con la que se recibe la LGE. A este estado de mentalidad favorable contribuyeron muchos factores, entre ellos, el que se promulgara por fin una ley general en democracia (que no incluía a la universidad), que lo hiciera el PSOE que gobernaba por primera vez en España, que pareciera dar respuesta a buena parte de las reivindicaciones históricas de los movimientos de renovación pedagógica... Blas Cabrera, «Políticas educativas en clave histórica: la LOGSE de 1990 frente a la LGE de 1970», *Tempora*, 2.^a Época, 10 (2007): 167 y ss. Pese a todo, hubo un cuestionamiento importante de parte de posiciones «progresistas», teóricas y políticas, que consideraban que la LOGSE constituía una llegada fallida de un camino largamente recorrido: *Archipiélago*, 6 (1990).

³³ Tampoco es que sea muy novedoso lo que comentamos. Ya en 2001, la *Revista de Educación* tituló un monográfico «Globalización y política educativa».

Persiguiendo ese objetivo, describiremos la emergencia y desarrollo de una gramática³⁴ en la legislación que vaya dando cuenta de lo que decimos. La búsqueda se centrará en los Preámbulos de las leyes (donde se esclarecen las razones que justifican las reformas) y en los títulos o artículos específicos dedicados a la «calidad», a la «evaluación» o a la calidad y la evaluación.

La Constitución del 78 o el espacio de lo posible

Antes, sin embargo, quiero llamar la atención sobre el carácter continuista de la legislación educativa de la democracia española, por imposición desde dentro y no por seguidismo a mandatos internacionales. Y aquí como en tantos otros temas, tenemos que volver al llamado consenso constitucional en materia educativa, que ilustra, entre otras cosas, que muchos de los debates fundamentales de la historia complicada de la educación en España se resolvieron mediante la asunción general de lo esencial de la política educativa del tardofranquismo y mediante una clara ruptura del modelo educativo de la Segunda República. Si descendemos de este plano general a concepciones, actores y propuestas concretas, el artículo 27 de la Constitución cierra el paso a multitud de iniciativas sobre la educación desarrolladas por la oposición democrática al franquismo, política y social, que van desde los movimientos de renovación pedagógica, pasando por el protosindicalismo del profesorado, hasta, en fin, la trascendencia de determinados manifiestos que lograron hacer opinión y ser ampliamente asumidos, el más conocido *La alternativa de la enseñanza*.³⁵ Entre otras cosas, ello obligó a un movimiento importante dentro de los partidos políticos, que arrumbaron a referentes intelectuales reputados hasta entonces en materia educativa, como fue el caso de Gómez Llorente en el PSOE.³⁶ Asimismo podemos considerar que se orilla la amplia acumulación de críticas académi-

³⁴ Se trata de citar las palabras clave que mantienen relaciones sistemáticas e interdependencia entre sí y que no tienen el mismo sentido en un contexto diferente. Un uso profundo de esta perspectiva lo hacen Luc Boltanski y Eve Chiappello para establecer las características de sus «ciudades» en *El nuevo espíritu del capitalismo*.

³⁵ Colegio de Doctores y Licenciados de Madrid, «Una Alternativa para la enseñanza», *Documentación Social*, 23 (1976): 161-180. Para profundizar en los debates, conflictos, iniciativas y repuestas del periodo son importantes: Mariano González Delgado, *Conflicto, legitimación y cambio en el currículum: 1970-1990* (Universidad de La Laguna: Tesis doctoral, 2014): Segunda parte, 297-610. Asimismo: M. Jiménez Jaén, *La ley General de Educación y el movimiento de enseñantes (1970-1976). Un análisis sociológico* (La Laguna: Servicio de publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2000).

³⁶ Cultivador del legado educativo de la Segunda República, Gómez Llorente mantuvo una actividad teórica y política importante. Por ejemplo en *Cuadernos para el Diálogo*: «La ayuda del Estado a la Ense-

cas que insistían en las limitaciones de la LGE desde su promulgación y en particular la aceptación de la religión católica como la encargada «natural» de la formación en valores de la infancia o las garantías concretas de supervivencia de la enseñanza privada.³⁷ En consecuencia, desde el inicio, se imposibilitan auténticos debates sobre modelos educativos alternativos. Y es verdad que muchos aspectos cerrados definitivamente en la Constitución se airean reiterada y cansinamente cada vez que se inicia el proceso de un cambio en la legislación educativa, pero es claro que en lo esencial las discusiones se soportan en el desconocimiento, los dividendos mediáticos que generan, los reposicionamientos en el campo educativo o, peor aún, el cálculo oportunista de los partidos que se disputan cuotas de gobierno. Luego, los debates realmente posibles son de segundo orden respecto a concepciones de alcance sobre los sistemas educativos.³⁸ Concretemos pues.

Desde el apartado 1 del artículo 27 de la Constitución se hace coincidir el derecho universal a la educación con el reconocimiento a la libertad de enseñanza. Es verdad que caben interpretaciones diversas y hasta encon-

ñanza privada», núm. Extra. XVI (1969): 61-68; «A propósito del Estatuto de Centros», 73 (1981), y «El concepto burgués de libertad de enseñanza», 73 (1981).

³⁷ Curiosamente el Libro Blanco (1969) que precede a la promulgación de la LGE ya se pronuncia con una dureza sobre la división entre enseñanza pública y privada en España que no hemos visto en ningún documento oficial posterior: «[...] motiva una separación escolar que traduce una análoga separación social, la cual no puede desaparecer, sino, al contrario, ahondarse con la existencia de esos dos sistemas, si funcionan en correspondencia con el estatus socioeconómico de los padres», en M. de Puelles Benítez, «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970», *Revista de Educación*, n.º Extra (1992): 21. Nos parece fundamental la perspectiva de Carlos Lerena, «Enseñanza pública y privada en España: sobre el porvenir de una ilusión», en *Marxismo y sociología de la educación*, ed. Mariano F. Enguita (Madrid: Akal, 1986), 331-372.

³⁸ Ciertamente, de toda legislación y, por supuesto, de toda legislación educativa existe una intrahistoria de enorme interés y que, frecuentemente, facilita entender en algunas cuestiones por qué el producto final es el que es y no otro. Pero también lo es que la intrahistoria no puede sustituir ni desplazar el objetivo de lo que se aprueba en Cortes y se publica en el BOE. La impresión, además, es que se sobrevalora la importancia de esa intrahistoria también en el plano de fijar la mirada más en los «personajes» que luchan por posiciones de poder en el interior de los partidos que las distancias, traiciones o seguidismos en el resto de actores colectivos del campo educativo (asociaciones de distinto tipo, organizaciones empresariales y sindicales, servidumbres mediáticas, la religiones y las iglesias,...). Tal vez también porque nos resulta más cómodo tratar de identificar mecanismos de causalidad directa y responsabilidades deterministas en las decisiones públicas. Así, muchos de los debates sobre la LOMCE, incluso académicos, parecen entenderla como el fruto personal de la antipatía del ministro Wert y su voluntad de hundir la educación en España: Colectivo Baltasar Gracián, «Los procesos de privatización en la enseñanza», *Tempora*, 2.ª Época, 16 (2013): 13. En definitiva, compartimos el sentido materialista de la parábola de Jesús: «Así, pues, por sus frutos los conoceréis»: Mateo 7.20; Círculo de Lectores, *La Biblia* (Barcelona, 1976), 1010. Lo que no fue óbice para que la Iglesia Católica se haya apoyado tanto en la palabra como en las obras y, peor aún, en la palabra latina como modo de mantener el poder de la mediación.

tradas de este principio constitucional (libertad docente y de cátedra, libertad de pensamiento... es decir, todo lo que tiene que ver con la extensión de los derechos de ciudadanía a la educación, que ya recogía la LGE), pero no es menos plausible interpretar que esta coincidencia determina la incuestionable libertad empresarial de creación de centros y la libertad para establecer idearios educativos en los mismos. Para el primer argumento sirve el apartado 6 («se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales»). Para el segundo la respuesta en términos de mercado desde la oferta a la demanda potencial que se ampara en el apartado 3: «Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Obviamente, el compromiso del Estado con la moral privada a través de ese principio de propiedad de los padres sobre los hijos, rompe con la tradición republicana de Jules Ferry y Émile Durkheim y sus propuestas de utilizar la escuela como vehículo para una moral laica como sostén de la estabilidad social y medio de defensa del propio Estado y, como decíamos, con la crítica social, ideológica y política a la educación en el franquismo. En el contexto de 1978 es, sobre todo, una actitud de salvaguarda de los intereses de la Iglesia Católica en materia educativa, en la senda que abre el Concordato con el Vaticano de 1953 y que evidentemente tenía prevista su actualización y ratificación inmediata que se concreta en el *Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre enseñanza y asuntos culturales*, que se firma pocos días después de la aprobación de la Constitución en Cortes.³⁹ Puesto que hasta ahora ningún gobierno de la democracia ha decidido denunciar, revisar o suprimir el citado Acuerdo, de lo dicho se derivan, inequívocamente, al menos dos consecuencias para la educación en democracia del mismo orden que la universalidad de la educación: 1) Que los acuerdos son un tratado entre Estados soberanos en el que uno de los firmantes le cede la soberanía al otro sobre la educación moral de la infancia y la juventud.⁴⁰ En consecuencia, la religión (desde la LOE, las

³⁹ BOE, Núm. 300, 15 de diciembre de 1979.

⁴⁰ Para A. Gramsci, la firma de un Concordato se relaciona con una situación de un ejercicio difícil de la hegemonía por parte del Estado. Por una parte, se fijan los límites para que la Iglesia de un país (España en este caso) no estorbe la actividad del Estado. De otra, el Estado Vaticano a través de la Iglesia adquiere el compromiso de contribuir a lograr el consenso que el Estado no es capaz de conseguir por sus propios medios. Antonio Gramsci, *Quaderni del Carcere*, vol. III (Torino: Einaudi Editore, 1975), 1867.

religiones)⁴¹ no puede no ofertarse en todos los centros educativos, lo que únicamente afecta a los públicos porque la mayoría de los privados ya se definen por ser religiosos y, aún, con orientaciones particulares. Únicamente, se puede discutir sobre cómo se concreta este mandato (si una asignatura evaluable o no, si asignatura alternativa o no...).⁴² Este tutelaje sobre el Estado alcanza además al nombramiento del profesorado de religión que, sin embargo, es responsabilidad de las administraciones su contratación y las consecuencias jurídicas que de ello se deriven (artículo III de los *Acuerdos* de 1979). 2) Que la privatización de la educación universal, religiosa o no, no cuenta con más límites que las iniciativas empresariales existentes y la regulación de las dinámicas de mercado que puedan surgir.

Volviendo al artículo 27, el virtuoso círculo de los límites y posibilidades futuras lo cierra la conexión del apartado 4, que establece la condición de que la «enseñanza básica es obligatoria y gratuita» (enseñanza y no educación) y, por ese mismo carácter de gratuidad, se lee en el apartado 9 que «los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca». Como sabemos, ello santifica las subvenciones y conciertos educativos a los centros privados, que inicialmente parecían sujetos a la justificación de un principio de relevancia e interés social, derivado de una oferta pública insuficiente y, a partir de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) de 1985,⁴³ se termina con cualquier esperanza de limitar los efectos del mantenimiento de un sistema educativo socialmente dual, que, desde entonces, no ha hecho más que favorecer el crecimiento de la enseñanza privada y, especialmente, de los conciertos.⁴⁴ Análogamente a lo que planteábamos en el caso del profesorado de religión, mediante el régimen de conciertos, las administraciones públicas adquieren el compromiso

⁴¹ Ley Orgánica de Educación, 2/2006, BOE de 3 de Mayo. Para una interesante y detallada visión sobre la cuestión religiosa en la educación en España: Antonio Viñao, *Religión en las aulas. Una materia controvertida* (Madrid: Morata, 2014).

⁴² Determinados posicionamientos y reacciones airadas sobre el contenido de la asignatura de religión católica en el desarrollo del currículo LOMCE sería risibles sino estuviéramos hablando de cosas serias. ¿Qué se esperaba de la Conferencia Episcopal? ¿Qué la lección 1 se titulara «Dios no existe»?

⁴³ Lo cual no obsta para que sea un avance respecto a la LOECE y sobre todo al Estatuto de Centros Escolares de 1980 que, entre otras cosas, contemplaba ayudas generosas para financiar la construcción de centros privados: BOE, núm. 154 de 27 de Junio de 1980.

⁴⁴ El gasto público destinado a conciertos por parte de las Comunidades Autónomas pasó de 2.923,4 millones de euros en el año 2000 a 5.891 millones en 2009. En porcentaje respecto al gasto en educación se pasa del 12,4% en 2003 al 21,7% en 2009. Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Sistema estatal de indicadores de la educación. Edición 2012* (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2012), 41-42.

de pagar el salario a un profesorado seleccionado por las empresas educativas sin ningún tipo de control real que no sea la posesión de la titulación requerida.

En consecuencia, desde la perspectiva de una concepción educativa moderna, el modelo educativo que fija la Constitución está más bien escorado a lo que más tarde se denominaría Nueva Derecha, tanto en la vertiente neoliberal como en la conservadora: iniciativa privada en educación obligatoria, la existencia de la religión en la oferta educativa de cada centro público y financiación pública de la iniciativa educativa privada para establecer un mercado de ofertas educativas a elegir, teóricamente, por los consumidores. Este estado de cosas, por otro lado, ya parece haberse constituido en «lo natural» en materia educativa y el consenso social y político es actualmente muy amplio, mucho más que el de los partidos y gobiernos que han legislado y gobernado en la educación en España (que incluye, obviamente, a los llamado partidos nacionalistas que han tenido poder político en distintas comunidades autónomas).⁴⁵

DE LA LOGSE A LA LOMCE

Lo dicho, pues, actúa como un estrecho corsé que fija límites precisos y fundamentales a las opciones de posibilidad de la reformas educativa en España. La amnesia coyuntural sobre este suelo que parece producirse entre los grandes actores colectivos del campo educativo cada vez que se anuncia y se pronuncia una reforma educativa no puede ser casual o deberse únicamente a la desinformación que, entonces, sería muy grave. Centrémonos en adelante en el golpe de timón definitivo que para las políticas educativas significó la entrada en las reformas de las iniciativas de chequeo de la calidad, del desarrollo inicialmente con esa finalidad declarada de la evaluación ins-

⁴⁵ Los llamados partidos emergentes, Ciudadanos y Podemos, aunque con diferencias, tampoco cuestionan el modelo actual, como no lo han hecho los sindicatos mayoritarios del sector. Incluso se insiste en la necesidad de que la enseñanza privada concertada acoja a cuotas de alumnado inmigrante como un recurso para mejorar su inserción y el rendimiento educativos y mejorar la igualdad de oportunidades... De otro modo, contra toda evidencia se viene a decir que la privada es de más calidad que la pública. No parece que nadie del campo educativo se haya detenido a leer los Informes PISA o las Evaluaciones de Diagnóstico en los que se establece que no existe diferencia de resultados entre la pública y la privada si se detrae la influencia de la selección social del alumnado de la privada y el contexto de los centros docentes. Igualmente los discursos y movilizaciones contra la privatización de la enseñanza frente a las reformas del Partido Popular, olvidan que en buena medida la educación ya está privatizada y financiada con fondos públicos y, peor aún, que a nadie le extraña.

titucional, de las evaluaciones externas y de la publicación de resultados. El contexto de este texto se caracteriza por otras dos rutas que se transitan con decisión en las sucesivas reformas: el desarrollo de un lenguaje que relaciona a la educación con la economía,⁴⁶ más que con cualquier otro imaginario social y, por otro lado, la voluntad progresiva de devolución de la soberanía sobre el sistema educativo a los actores de la sociedad civil.

La verdad es el capitalismo y la libertad de mercado (privado)

En la revisión de la justificación de la necesidad de las reformas que se relata en los Preámbulos, van ganando presencia todo un conjunto de conceptos, categorías y nociones que orientan a la educación más al ámbito económico, que al político (en sentido etimológico) o al cultural y social, y, por supuesto, al ideológico que siempre se trata de ocultar o, incluso, se tiene por algo negativo. Aunque con algunos meandros, la corriente que fluye por este cauce se puede identificar en los siguientes agrupamientos de palabras clave: a) «competitividad, movilidad y libre circulación» (LOGSE), confusión entre «desarrollo, crecimiento económico, bienestar social y espíritu emprendedor» (LOCE),⁴⁷ «el conocimiento como base de la competitividad, el crecimiento económico y la mejora cualitativa y cuantitativa del empleo, espíritu emprendedor y ciudadanía activa» (LOE), «talento, empleabilidad y espíritu emprendedor. Empleabilidad y competitividad. El valor añadido de la educación en una economía» (LOMCE). b) Además, incluso la categoría «igualdad de oportunidades» (que en la LOE es, a veces, igualdad a secas) es progresivamente desplazada por un concepto mucho más economicista como el de «equidad».⁴⁸ Tiene que esperarse prácticamente hasta la LOMCE, para que reaparezca la «igualdad de oportunidades» en su contexto tradicional de relaciones (desigualdad social, talento, logro educativo, movilidad social...). Si la retórica economicista corresponde a una nueva

⁴⁶ La crisis en la relación entre la educación y el mercado de trabajo, evidente desde finales de los 80, dio lugar a diferentes iniciativas en foros internacionales que parecían apuntar hacia una reorientación de la educación más hacia dimensiones socioculturales que económicas. Estos balbuceos terminaron con una retórica sobre la necesidad de un nuevo reajuste fuerte entre educación y economía, eso sí, incorporando como habilidades económicas, algunas capacidades hasta entonces propias de la vida privada, familiar y personal. Blas Cabrera, «¿Qué formación para qué empleo?».

⁴⁷ Ley Orgánica de Calidad de la Educación, BOE de 23 de Diciembre de 2002. El «espíritu emprendedor» entra para quedarse y ganar terreno desde entonces.

⁴⁸ «Algunas evaluaciones internacionales recientes han puesto claramente de manifiesto que es posible combinar calidad y equidad y que no deben considerarse objetivos contrapuestos»: LOE, *Preámbulo*.

hegemonía, lo que se propone parece acercarse a una cuestión de fe. Sabemos que lo que no se nombra no existe y que el lenguaje no sólo es producto de la historia y de la sociedad, sino que también las construye, pero no hasta el punto de recuperar un pasado definitivamente desaparecido. Qué hay en todo esto de autoengaño, de puro idealismo o de simple generación de esperanzas está por establecer. Puede ocurrir, incluso, que todo ello se dé conjuntamente en los principales hacedores de este edificio sin cimientos.

De la evaluación institucional como procedimiento a la evaluación como ciencia

En la LOGSE, asistimos al inicio del proceso que, con el tiempo, consolida a la evaluación como política educativa fundamental, nacional e internacionalmente. Pero, ciertamente en la LOGSE se inscribe todavía en una perspectiva antianglosajona⁴⁹ y aparece al servicio de la mejora de la calidad. También es cierto que ni entonces ni por supuesto después ha habido ningún intento importante por definir qué es calidad.⁵⁰ El Título IV se denomina «De la calidad de la enseñanza», y de los siete artículos sólo el 62 y último con seis apartados se dedica a la evaluación. Para la LOCE, la evaluación es el factor básico de la calidad y desde el Preámbulo llama la atención sobre

⁴⁹ La Evaluación institucional se introduce por primera vez en España con el artículo 62 de la LOGSE. La filosofía que parecía impregnarla trataba de evitar vincularse a las concepciones que se estaban desarrollando en Estados Unidos y el Reino Unido al servicio del control y de la rendición de cuentas del profesorado y los centros educativos, de la centralización y de la información al cliente. Por el contrario, la orientación alternativa, más de la Europa continental, insistía en la necesidad de conocer para intervenir para la mejora de la calidad general mediante la información a las administraciones y a la sociedad. Como mínimo fue ingenuo. Blas Cabrera, «Evaluación del sistema educativo: ¿para qué?», *Archipiélago*, 38 (1999): 75-84.

⁵⁰ La consecuencia de esta desidia está en la base del espectacular camino recorrido por las políticas de evaluación porque la calidad no es ni más ni menos que el resultado de las evaluaciones. El entonces Consejo de Universidades desarrolló una importante actividad desde principios de los 90 para implantar en las universidades más evaluaciones, además de la de los complementos retributivos por sexenios de investigación y quinquenios docentes (que nunca se sometieron a evaluación en realidad) establecidos por la Ley de Reforma Universitaria de 1983 (LRU). El soporte para la evaluación era generar una «cultura de la calidad» (sic) entre las autoridades académicas y los diferentes estamentos universitarios, a la vez que se invitaba a procesos de sometimiento de evaluación voluntaria a través de distintos procedimientos de seducción. Todo ello se concretó en el Título IV de la Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU), que sin ningún tipo de ambages se denomina «De la evaluación y acreditación» (Blas Cabrera y Bernardo Báez, «Reforma universitaria en España»). El éxito en la generalización de la «cultura de la evaluación» en las universidades ha sido extraordinario. Actualmente la dominación evaluadora es abordada como cualquier otro tipo de dominación fuertemente arraigada. Por ejemplo, La RASE, 8 (2), (2015) dedica un monográfico a analizar la cuestión desde una perspectiva foucaultiana: «Evaluación y gubernamentalidad».

la importancia de los resultados y la responsabilidad de los centros en los mismos. El título VI ya se denomina «De la evaluación del sistema educativo» y se pasa de un artículo en la LOGSE a siete. Al tiempo, la evaluación no sólo sirve para las administraciones, sino para orientar las decisiones de los alumnos y las familias (artículo 98), y se apoya la publicación de los resultados de la evaluación, incluso la de resultados y procesos de los centros educativos. La LOE introduce una importante cautela que impide el uso de los resultados para clasificar a los centros educativos (artículo 142),⁵¹ o para las valoraciones individuales de los alumnos (artículo 140), pero no reduce, sin embargo, la euforia evaluadora, a la que se le sigue dedicando un título propio como en la LOCE (el VI: «Evaluación del sistema educativo»), vincula la evaluación con la calidad y la equidad, y es concebida como un valioso e imprescindible mecanismo para la mejora y el seguimiento de lo que ocurre en el sistema educativo, pero también para la cada vez más necesaria «rendición de cuentas» de los actores y órganos del sistema educativo.

En la LOMCE se llega definitivamente a la centralidad de la evaluación, de los chequeos, de la rendición de cuentas y de la publicación de los resultados para conocer la calidad de los centros. Para ello la posibilidad de la recurrencia de pruebas externas es absoluta, comenzando por las discutidas pruebas de nivel (artículo 144). Incluso la propia LOMCE se considera hija de la necesidad de dar respuesta a las evidencias sobre los malos resultados de la pruebas nacionales e internacionales de evaluación y de diagnóstico,⁵² a las que le otorga una neutralidad, objetividad y fiabilidad científicas indiscutibles, en un alarde de justificación tecnocrática en la toma de decisiones en política educativa que desconocíamos desde la LGE.⁵³ Además, la inevitabilidad de las decisiones que se toman es casi un mandato exigido por las investigaciones y publicaciones estadísticas de organismos internacionales (OCDE, EUROESTAT, PISAs...) y no por cualquier debilidad o frivolidad autóctona.

La justificación de la necesidad de la reforma por imperativo científico (Preámbulo y artículo 143) y no ideológico o político (carácter que, de rebote, adquiere cualquier tipo de crítica a la reforma) alcanza incluso al

⁵¹ La verdad es que también eso tiene que ver más con la deseabilidad que con la realidad: los medios de comunicación realizan desde hace tiempo rankings de los modelos educativos (privada/concertada y pública) y de los centros a partir de las notas de las pruebas de acceso a la universidad.

⁵² Aunque esta justificación ya aparecía tanto en la LOCE como en la LOE, estaba lejos de la contundencia como se recoge aquí, particularmente en los subapartados V, VI, VII y VIII del *Preámbulo*.

⁵³ de Puelles Benítez, «Tecnocracia y política en la reforma educativa de 1970».

hecho de que la LOMCE sea una modificación de la LOE, y no una nueva ley, porque así lo aconsejan las buenas prácticas en política internacional en materia de educación que, obviamente, están informadas por las políticas de evaluación. La necesidad de justificar la publicación de resultados de pruebas externas de evaluación y diagnóstico, ya no se vincula expresamente a la calidad y sí a la necesidad de tener información mediante indicadores comunes de toda España (artículo 147). Es destacable, en cualquier caso, la garantía que se establece en el artículo 143 para evitar la publicación de resultados brutos de centros (garantía que no resulta fácil transformar en práctica mediática, social y política). Así, se legisla expresamente la necesidad de establecer «el valor añadido de los centros», lo que en jerga no económica queremos entender como la obligación de establecer algún tipo de corrección y contextualización socioeconómica y sociocultural de los resultados de los centros, como las que ahora se llevan a cabo con el Índice Socioeconómico y Cultural (ISEC o ESEC) para los Estados o las comunidades autónomas.

En este recorrido legislativo, un buen indicador de la progresiva desvinculación de la evaluación respecto a la calidad lo constituyen los cambios de denominación del máximo organismo responsable de la materia en España: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) en la LOGSE (artículo 62.4), Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo (INECSE) en la LOCE (artículo 96.1), Instituto de Evaluación (IE) con la LOE (artículo 142.1) e Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) con la LOMCE (artículo 142.2). También gana terreno progresivamente el concepto de excelencia que se va disociando de la triada calidad, eficacia y eficiencia.

Y si resulta que nada resulta, que me registren.

La pérdida progresiva de certezas acerca de que ocurra en la educación lo que las reformas establecen, se va evidenciando en el desarrollo de un proceso creciente de intento de corresponsabilización de la sociedad civil respecto a lo que resulte de la educación institucional. La descentralización política y administrativa que inicia la LOGSE, y el incremento de la común y manida recurrencia de llamar al compromiso voluntarista del profesorado y del alumnado,⁵⁴ se complementa con una intensificación, reforma a reforma,

⁵⁴ Es tan poético el despegue de la LOMCE que no podemos no citarlo «El alumnado es el centro y la razón de ser de la educación. El aprendizaje en la escuela debe ir dirigido a formar personas autónomas,

del intento de convencer a las familias de su trascendencia para evitar y resolver los problemas educativos. Pero desde la LOCE, esta devolución de soberanía de parte del Estado va incluyendo a más y más actores hasta que en la LOMCE se citan a las instituciones, las empresas y hasta las ONGs y, en un último regalo envenenado, a toda la sociedad civil (Preámbulo, II). Llegamos así, a una indiscriminada y diluida responsabilidad de todos y de nadie en la que el Estado y los gobiernos sólo son un actor más que cumple con coordinar dispares iniciativas, procesos, propuestas y decisiones de actores diversos de la sociedad civil que, al final, debe arbitrar el mercado. Fue certero M. W. Apple cuando afirmó que para los neoliberales (teóricos o en sus acciones) la democracia es un gran supermercado.⁵⁵ ■

Nota sobre el autor:

BLAS CABRERA MONTOYA, actualmente en situación de jubilación, ha sido profesor titular de Sociología de la Universidad de La Laguna. Sus áreas de especialización investigadora y docente son Sociología de la Educación y Sociología de la Cultura en las que ha realizado medio centenar de publicaciones científicas entre artículos y libros, nacionales e internacionales. Asimismo ha realizado asesoramiento científico para diferentes revistas y para organismos de calidad y evaluación como el INCE (Instituto Nacional de Calidad y Evaluación) o el ICEC (Instituto de Calidad y Evaluación de Canarias).

críticas, con pensamiento propio. Todos los alumnos y alumnas tienen un sueño, todas las personas jóvenes tienen talento. Nuestras personas y sus talentos son lo más valioso que tenemos como país». *Preámbulo*.

⁵⁵ Textualmente: «Aquí es esencial la idea de “consumo”. Para los neoliberales, el mundo es, en esencia, un inmenso supermercado. La “libertad de consumo” es la garante de la democracia». M. W. Apple, *Educación como Dios manda* (Barcelona: Paidós Ibérica, 2002): 55.

