



---

# DIEZ AÑOS DE REFORMA EDUCATIVA

*Alfredo PÉREZ RUBALCABA*

**Al constituirse el primer gobierno de Felipe González en diciembre de 1982, los responsables de su gestión en el área de la enseñanza se enfrentaban a una tarea ardua: desarrollar por vez primera en muchos años la política educativa socialista y hacerlo, además, desde un ejecutivo monocolor, sin las cortapisas características de las coaliciones.**

**E**l programa educativo con el que el PSOE concurre a las elecciones de octubre del 82 constituía una buena muestra de la trayectoria seguida por el partido, un producto bien representativo de las constantes de renovación y profundización democrática que han marcado la evolución de los socialistas españoles. Proponía, de

una parte, la promoción del derecho a la educación, poniendo para ello en pie un servicio público de enseñanza en el que se integraran los centros, de titularidad pública o privada, que recibían financiación pública. Planteaba, asimismo, una intervención en ciertos tramos del sistema educativo, tales como las Enseñanzas Medias y la Educa-



ción Infantil, que condensaban las disfunciones del mismo, al tiempo que auspiciaba una elevación de la calidad de enseñanza merced a un conjunto de medidas de carácter cuantitativo y cualitativo. Propugnaba la varias veces aplazada reforma que diese cumplimiento al mandato constitucional de autonomía universitaria y una reordenación del sistema de ciencia y tecnología que garantizase la rentabilización de los recursos disponibles y allegase otros nuevos. Incluía, en fin, un decidido propósito de combatir las desigualdades en el ámbito educativo, tal vez el área donde resultan más odiosas e injustificables puesto que condicionan el porvenir ulterior de los ciudadanos.

Se trataba de un programa perfectamente conforme a la tradición histórica del socialismo español, que ha tenido siempre en el compromiso educativo una de sus señas de identidad más características. Bien puede decirse que el PSOE posee títulos para presentarse como heredero de las corrientes ideológicas que mayor énfasis pusieron en la acción educativa como decisiva palanca de modernización de la sociedad española. Desde los iniciales intentos de los ilustrados, hasta el resuelto empeño de los regeneracionistas, pasando por la singular labor de la Institución Libre de Enseñanza, no ha habido corriente progresista de pensamiento que no haya señalado el retraso educativo como una de las lacras de la sociedad española y como uno de los factores que más decisivamente han frenado su desarrollo y su asimilación a los restantes países europeos.

---

***La tradición histórica del socialismo español ha tenido siempre en el compromiso educativo una de sus señas de identidad más características.***

---

## **El socialismo, heredero de las mejores tradiciones educativas**

Ciertamente existen distancias entre las preocupaciones, prevalentemente pedagógicas de un Giner de los Ríos y la concepción socialista de la educación, que identifica en la estructura social la causa última del retraso cultural; o entre el sucinto programa de «escuela y despensa» formulado por Joaquín Costa y los propósitos más ambiciosos de los socialistas. Pero en el fondo de todos ellos es posible reconocer unos valores compartidos: la tolerancia y la libertad intelectual, la inspiración humanista, la resolución de remover los privilegios establecidos en el ámbito educativo y de convertir la enseñanza en instrumento de renovación y de justicia.

Existe, empero, otro factor que marca profundamente el programa educativo socialista: la Constitución Española de 1978. Se ha dicho con fundamento que «hay un antes y un después de 1978 en el programa educativo socialista». Y hay mucho de cierto cuando se afirma que, en aras del consenso constitucional, el PSOE renunció a parte de sus formulaciones tradicionales. La Constitución proclama el derecho de todos los españoles a la educación, que se declara obligatoria y gratuita en los niveles básicos, asegura las libertades de enseñanza, de cátedra y de creación de centros, así como el derecho de recibir formación religiosa y moral de acuerdo con las propias convicciones. Reconoce la participación de padres, profesores y alumnos en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos e instituye un sistema territorialmente descentralizado de gestión educativa.

Se comprenden bien las concesiones realizadas por la izquierda en materia educativa si se considera que por este procedimiento se lograba superar viejas polémicas que convirtieron a la enseñanza en terreno para el enfrentamiento y la batalla ideológica. Pero, a



la vez, el consenso constitucional consagraba derechos y libertades una y otra vez reclamados por las fuerzas progresistas y aseguraba que la libertad de enseñanza no sirviera en ningún caso de coartada para perpetuar el privilegio: los centros financiados con dinero público, tanto los de titularidad pública como los de iniciativa privada, deberían regirse en lo sucesivo por normas similares en todos los aspectos relevantes para garantizar la igualdad de oportunidades y la democracia de su funcionamiento interno. Con la distancia de casi quince años, no hay que tener reparos en afirmar que el consenso constitucional en esta materia hizo madurar las concepciones educativas de los socialistas y sirvió para separar lo fundamental de lo accesorio en nuestras convicciones.

### **Antecedentes históricos y crisis: dos condicionantes de la política educativa**

En cualquier caso, la acción gubernamental del PSOE aparecía condicionada por dos factores adicionales y contradictorios: las amplias expectativas populares existentes acerca de los efectos de la acción educativa de los socialistas era el primero de ellos. El vasto programa de construcciones escolares que medio siglo antes duplicó los centros de primaria y triplicó los Institutos de Enseñanza Media, junto con el decidido impulso otorgado a la preparación y dignificación de los enseñantes, perduraba como referencia de muchos ciudadanos que depositaban grandes esperanzas en la acción educativa del gobierno del PSOE. Pero esta referencia histórica no agota la explicación de las esperanzas puestas por la población en el compromiso educativo del PSOE: la resuelta respuesta dada a las tentativas de la derecha de dar un desarrollo desequilibrado al mandato educativo constitucional (plasmado en el Estatuto de Centros) sirvió como referente de los propósitos reformadores que animaban al PSOE en el campo educativo.

---

### ***El consenso constitucional hizo madurar las concepciones educativas de los socialistas y sirvió para separar lo fundamental de lo accesorio en nuestras convicciones.***

---

El segundo factor condicionante de la acción gubernamental en el campo de la enseñanza se relaciona con la difícil coyuntura económica en la que el PSOE asume la dirección del país. Un acusado déficit público, una inflación elevada y una economía convaleciente no eran los mejores augurios para el desarrollo de políticas sociales que implican un incremento del gasto. Sin embargo, en ésta como en otras áreas, el Partido Socialista ha procurado hacer compatible una política económica rigurosa y fiable con una política social de claro sentido socialdemócrata: expansión del gasto social y control de su eficacia redistributiva han sido las guías de la actuación gubernamental y ello es particularmente visible en el ámbito de la enseñanza.

Así pues, la actuación del Ministerio de Educación y Ciencia se orientó desde el primer momento en dirección a cinco metas clave: la garantía efectiva del derecho a la educación; la mejora cualitativa del sistema educativo, y por ende la reforma estructural de su ordenación; la lucha contra las desigualdades en el ámbito educativo; la modernización de la universidad española, a la vez que la devolución de su autonomía; y, por fin, el decidido impulso económico y organizativo a la investigación científica y al desarrollo tecnológico.

### **La defensa y extensión del derecho a la educación**

La dualidad del sistema educativo español constituía uno de sus más graves proble-



---

***La LODE resultaba esencial para garantizar el ejercicio legal del derecho a la educación sin discriminaciones y para desarrollar el mandato educativo constitucional.***

---

mas: la pervivencia de dos redes escolares separadas, desconectadas e incluso enfrentadas, opuestas por la titularidad de sus propietarios (pública la una, privada la otra), pero ambas sostenidas con fondos públicos, carecía de justificación y era fuente de permanentes tensiones conectadas con una historia de confrontaciones ideológicas y de conflictos sociales. La Constitución había marcado el camino para la resolución de este problema, lo que hizo finalmente la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, no sin fuertes resistencias por parte de los sectores más renuentes a la renovación y a la democratización de la escuela. La LODE regulaba la programación de la enseñanza, a la que asignaba como meta la garantía del derecho a la educación; consagra la libertad de enseñanza en sus diversas manifestaciones: creación de centros, elección de escuela, libertad de cátedra, libertad de conciencia y derecho a no ser discriminado; configura una red integrada de centros, públicos o privados, sostenidos con fondos públicos que prestan el servicio público de la educación en condiciones análogas en su funcionamiento interno (participación, régimen de admisión de alumnos).

Los acontecimientos registrados desde la aprobación parlamentaria de la LODE en marzo de 1984, comenzando por su convalidación por el Tribunal Constitucional un año después y acabando por su aceptación muy extendida en todos los sectores educativos, dan la razón a los socialistas que desarrollan una activa campaña de defensa de la ley bajo el slogan «Aprender en libertad».

Pero si la LODE resultaba esencial para garantizar el ejercicio legal del derecho a la educación sin discriminaciones y para desarrollar el mandato educativo constitucional, el ejercicio efectivo del derecho a la educación precisa además de puestos escolares. En este punto, los déficits acumulados eran considerables: pese a la teórica plena escolarización en EGB (desde los 6 a los 14 años) el número de puestos en condiciones inaceptables sobrepasaba el millón y la demanda mantenía su presión en las zonas urbanas. Para expresar de manera gráfica el balance en este campo bastará decir que la mitad de los puestos escolares que ocupan este curso 1992-93 los alumnos españoles ha sido construido durante el mandato del PSOE.

Las tasas de escolaridad han seguido una evolución que refleja bien a las claras la magnitud del esfuerzo desplegado: si los niños de entre 6 y 13 años se encuentran mejor escolarizados, en el grupo de 4 y 5 años se ha pasado de escolarizar al 85% en 1982 a atender al 99,4% en 1992. 22 puntos porcentuales ha crecido la escolarización de alumnos de 14 y 15 años (desde el 76,9% hasta el 98,7%) y también en la misma proporción (22%) se ha incrementado la escolarización de los jóvenes de 16 y 17 años (desde el 51,5% hasta el 72,3%). Ya en 1988, solamente seis años después de emprenderse la reforma educativa socialista, España ocupaba el quinto lugar del mundo (tras Canadá, Israel, EE UU y Francia) por índice de escolarización de la población de 4 a 23 años.

Un esfuerzo paralelo en la dotación de plantillas de profesores ha permitido atender de modo adecuado los nuevos puestos escolares y, a la vez, reducir la ratio alumnos/profesor y, aún, dedicar efectivos docentes a programas orientados a la mejora de la calidad. A título de ejemplo, en el conjunto de las Enseñanzas Medias se ha pasado en la década de una plantilla de 56.000 docentes a otra de 127.000, lo que



representa un incremento del 126%. Pero incluso en EGB, donde el número total de alumnos ha disminuido, el profesorado se ha incrementado en un 25%, mejorando la relación profesor/alumno y propiciando unos planes de estudio más ricos y diversos.

### **La mejora de la calidad y la reforma de la ordenación académica**

Las mayores disfunciones de la anterior ordenación educativa se concentraban en 1982 en tramos como la educación infantil, que no había visto reconocido su carácter educativo y recibía un trato más próximo al ámbito asistencial, y las enseñanzas medias, donde el temprano final de la enseñanza obligatoria (a los 14 años, por consiguiente dos años antes de la edad laboral mínima) daba pie a una prematura bifurcación de los alumnos hacia una formación profesional poco articulada con el mundo laboral o hacia un bachillerato demasiado academicista.

El método seguido en la reforma de los planes de estudio fue del todo inusual, teniendo en cuenta las tradiciones españolas, más proclives a los cambios por decreto que a la participación: los nuevos contenidos y métodos se experimentaron durante varios cursos antes de proceder a su implantación generalizada. En Educación Infantil el programa estuvo más centrado, lógicamente, en los procesos de aprendizaje que en los resultados; en Enseñanzas Medias la experimentación tuvo proporciones vastas y abarcaba tanto el establecimiento de un tronco común de escolarización hasta los 16 años como un nuevo Bachillerato con varias modalidades y una nueva Formación Profesional cualificada y potenciada.

Tras la experimentación en la que participan activamente las Comunidades Autónomas con competencias educativas, se abrió paso al debate sectorial y social con la publicación en 1987 del Proyecto para la

Reforma de la Enseñanza y con una participación y profundidad carentes de precedentes. El debate culmina en la publicación del Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo, en 1989, que subraya las líneas maestras de la reordenación: el aumento de la enseñanza obligatoria y gratuita hasta los 16 años; una nueva ordenación del sistema educativo estructurada sobre una educación infantil hasta los 6 años, una Enseñanza Primaria entre los 6 y 12, un tramo de Enseñanza Secundaria Obligatoria de cuatro años (hasta los 16) y una profunda renovación del Bachillerato (que gana en diversidad) y de la Formación Profesional, desglosada en sus niveles medio y superior y mucho más articulada con el mundo productivo.

El itinerario recorrido desde la LODE hasta la Ley Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) ilustra bien a las claras el éxito de la política de diálogo puesta en marcha en torno a la reforma educativa: la ley recibe el apoyo, en sus líneas generales, de la Conferencia de Consejeros de Educación y se aprueba en medio de un consenso social (con el respaldo activo de los dos sindicatos) y político en el que la excepción del Partido Popular no hace sino confirmar la regla. Esta reforma se vio complementada por la de la Formación Profesional reglada, presentada en 1992 ante el Congreso de los Diputados.

Con todo, las reformas estructurales no han acaparado las energías de renovación y de mejora de la calidad de la enseñanza: una multitud de iniciativas han acompa-

---

***El itinerario recorrido desde la LODE hasta la LOGSE ilustra bien a las claras el éxito de la política de diálogo.***

---



ñado y posibilitado estos cambios. La atención a la formación permanente del profesorado debe ser mencionada en primer lugar por su decisiva importancia y por el gran número de plasmaciones que ha tenido: desde la creación de los Centros de Profesores, hasta el impulso a la Investigación Educativa. Otras líneas de actuación prioritarias se han centrado en la reforma de los servicios de Inspección y Orientación Educativa, la mejora del equipamiento y medios pedagógicos de los centros, o la agilización de su gestión interna. Por su parte, el plan de extensión de la educación física, la educación musical y las lenguas extranjeras o la introducción de nuevas tecnologías en la enseñanza (planes Atenea y Mercurio), han venido a cubrir deficiencias tradicionales de los centros escolares españoles. Un haz de programas de raíz europea (Erasmus, Comett, Petra, Lingua...) han completado por último el número de iniciativas consagradas a la elevación de la calidad de la enseñanza merced a intervenciones concretas.

### **La lucha contra las desigualdades educativas**

Si hubiera que destacar entre todas las líneas de actuación seguidas por el gobierno socialista una sola que singularizase el ideario educativo del PSOE, ésta sería sin lugar a dudas la acción contra las desigualdades en la enseñanza. Los socialistas hemos pensado siempre que la acción de los poderes públicos debe orientarse a com-

---

***La acción contra las desigualdades en la enseñanza ha sido la línea de actuación que singulariza el ideario educativo del PSOE.***

---

pensar las desigualdades de origen y no debe conformarse con tratar por igual a los desiguales. Esta bandera se ha mantenido erguida en una fase en la que la ofensiva conservadora pretendía dejar la regulación de la sociedad, y también de la enseñanza y de la sanidad, a la eficacia objetiva del egoísmo y de la fuerza. Las iniciativas de choque escolar y ciertas concepciones reduccionistas de la libertad de enseñanza no ocultaban sino la pretensión de recuperar para el mercado el disfrute de bienes que, como la educación básica, la salud o el medio ambiente, son derechos universales de los ciudadanos.

El programa de becas ha sido en esta década un instrumento capital de esta política: mientras los recursos económicos se han multiplicado por diez, el número de becarios se ha más que cuadruplicado. Más becas mejor dotadas para quienes más precisan de ellas ha sido el lema por el que se ha guiado este programa. A similares fines apuntaba el programa de educación compensatoria, aprobado en 1983 y dirigido hacia jóvenes tempranamente excluidos del sistema escolar y hacia zonas rurales o suburbanas con especiales carencias socioeconómicas. La educación de adultos ha procurado, por su parte, lograr la reinserción cultural y laboral de los analfabetos absolutos o funcionales que siguen estas enseñanzas de modo presencial o a distancia.

Por fin, la Educación Especial recibió un enfoque que rompía con los guetos y que apostaba por la integración escolar y, por ende, de los menores con minusvalías. Con los oportunos refuerzos pedagógicos y materiales, los niños y jóvenes con minusvalías físicas o mentales menores han visto cambiar su suerte y han encontrado por vez primera abiertas las puertas de la institución escolar ordinaria, quedando reservados los centros especiales para aquellos otros alumnos que ciertamente precisan una educación separada.



Han sido programas desplegados a lo largo de una década que se han inspirado en uno de los principios más enraizados en la tradición socialista y expresado de modo preciso por Rawls: «Los bienes sociales primarios —la libertad, la igualdad de oportunidades, la riqueza y los ingresos así como las bases de la autoestima— deben ser distribuidos de forma igual, a menos que una distribución de cualquiera de ellos o de todos vaya en ventaja de los menos favorecidos».

### **Modernización de la enseñanza superior y autonomía universitaria**

La regularización de la Universidad española constituía en 1982 una de las grandes asignaturas pendientes de la democracia española. La ausencia de un marco legal que desarrollase el principio constitucional de autonomía universitaria, más aún, la ausencia de cualquier marco legal, privaba a la Universidad española de las herramientas más imprescindibles con las que hacer frente a una crisis que abarcaba tanto al profesorado —sumido en la excepcionalidad como regla—, como al desarrollo de su función docente e investigadora e incluso a su propia gestión, privada de cauces democráticos.

Ello explica la urgencia con que se tramitó y aprobó, antes de cumplirse ocho meses de gobierno, la Ley de Reforma Universitaria, que plasma el principio constitucional de autonomía universitaria en sus vertientes estatutaria y de autogobierno, académica y económico-financiera. La LRU apostaba por un modelo universitario moderno, basado en la estructura departamental; por la imbricación de la institución universitaria con el entorno social (a través de los Consejos Sociales); por una normalización del profesorado universitario, a través de categorías claras y definidas, todo ello en un nuevo marco competencial en el que se

---

### ***La LRU plasma el principio constitucional de autonomía universitaria en sus vertientes estatutaria y de autogobierno, académica y económico-financiera.***

---

establece la participación del Estado, de las Comunidades Autónomas y, naturalmente, de las propias universidades.

Nueve años después de la aprobación de la LRU la universidad española ha experimentado una transformación perceptible en los más diversos aspectos: el aumento de las plazas estudiantiles, particularmente llamativo, tiene una de sus manifestaciones más visibles en la creación de siete nuevas universidades, pero también en las cifras totales de alumnos, puesto que los 690.000 estudiantes de 1982 se han casi duplicado, pasando a sumar 1.261.000 en 1992. Esta progresión, que afecta por igual a todas las ramas de la enseñanza, se acentúa en las áreas de Ingeniería y Tecnología, donde se localizaban los mayores déficits de titulados superiores. El profesorado ha seguido una evolución cuantitativa ascendente, pasando de agrupar a 41.000 docentes a 52.000. Pero más relevante es su transformación interna que ha otorgado estabilidad a 19.000 docentes que antes carecían de ella y que han venido a agregarse a los 8.000 profesores funcionarios existentes en 1982.

De modo paralelo se han acometido medidas específicas que persiguen hacer de la universidad española una institución de calidad, adaptada a las necesidades culturales, sociales y también económicas de la sociedad a la que sirve. La reforma de los planes de estudio está logrando actualizar las enseñanzas y conocimientos de la enseñanza superior de un modo compatible con



---

*Estas líneas de acción han supuesto una ordenación de las prioridades presupuestarias que favorece claramente a la enseñanza.*

---

la autonomía de cada universidad y vinculando las enseñanzas impartidas a las necesidades sociales, a la vez que se adaptaba la educación superior a la normativa europea. Junto a la renovación de los planes de ciertos estudios tradicionales, se ha duplicado el número de titulaciones, incorporando a la universidad perfiles de formación existentes en otras naciones desarrolladas y demandados por la sociedad y la economía de nuestro país.

### **Continuidad política y prioridad presupuestaria, claves de los avances**

Naturalmente, el despliegue de las líneas de acción que se han reseñado de manera sintética ha precisado de la movilización de enormes recursos y ha supuesto una ordenación de las prioridades presupuestarias en la que la enseñanza resulta claramente favorecida: mientras en el ejercicio de 1982, con unos presupuestos aprobados por el último gobierno de UCD, se destinaron a educación 542.329 millones de pesetas, en 1992 el gasto público educativo ascendió a 2.777.500 millones de pesetas, lo que quintuplica los recursos iniciales. El contraste de estas cifras con el volumen del PIB español muestra igualmente la progresión de la porción absorbida por el gasto público en la enseñanza dentro de la riqueza

nacional: partiendo de un 2,8% en 1982 alcanza el 4,7% en 1992.

Obviamente, esta trayectoria no es fruto de la casualidad, sino producto de una concepción que ve que la educación, la innovación y, en general, el saber componen una variable estratégica de la que dependen en buena medida las posibilidades colectivas de desarrollo y progreso.

Pero, con todo, el incremento presupuestario no basta para explicar los resultados obtenidos en materia educativa, unos resultados reflejados por otra parte de manera insistente en múltiples encuestas y sondeos sociológicos. La continuidad, la estabilidad de la política educativa socialista es el otro gran factor explicativo de los logros alcanzados: desde los momentos incipientes de diciembre de 1982 hasta su décimo aniversario en la dirección del Estado, el Partido Socialista ha perseverado en una misma línea de acción, en unos programas inspirados en unos principios idénticos que combinan la búsqueda de la eficacia con la lucha por la justicia; el óptimo rendimiento del sistema educativo con la máxima solidaridad.

El impacto de esa política desborda el terreno puramente educativo y afecta de lleno a otras áreas de la vida social. Ello explica, al fin y a la postre, la trascendencia que los socialistas atribuyen desde antiguo a la enseñanza. Fue Olof Palme quien dejó escrito que «toda mejora de la democracia en el sentido de satisfacer el derecho de los ciudadanos a una mejor educación adquiere forzosamente el carácter de reforma de la estructura socio-política. Ello explica», agregaba, «la oposición de las fuerzas conservadoras de derecha a la extensión de la democracia política en los terrenos económico, social, educativo.»