

# **EQUIDAD Y EFICIENCIA EN LA ESTRATEGIA DE LISBOA: UN RETO ESTRUCTURAL EN LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN BÁSICA EN EUROPA**

*«Equity and efficiency in the Lisbon Strategy: a structural challenge in basic education systems in Europe»*

*Enric Prats\**

## **RESUMEN**

La estrategia de Lisboa de 2000 planteaba la necesidad de alcanzar, en una década, objetivos educativos de equidad y eficacia en los respectivos sistemas nacionales, medidos en términos de resultados académicos y profesionales. Más allá de la coyuntura de crecimiento económico en el que se plantearon aquellos objetivos, en los últimos años hemos asistido a procesos de convergencia, también en el ámbito universitario, que paradójicamente no han afectado a la estructura propia de los sistemas de educación básica, que salvo en los países nórdicos continúan reflejando cierta estratificación social. Precisamente, el modelo integrado de educación básica, ampliamente instalado en esos países, parece situarse como alternativa pedagógica para equilibrar objetivos de inclusión social y éxito académico. En este artículo se desarrollan estas dos ideas y se aboga por una política comunitaria más incisiva en este terreno.

**PALABRAS CLAVE:** Educación integrada, inclusión y exclusión escolar, Estrategia de Lisboa, equidad y calidad, Estado del bienestar.

---

\* Universidad de Barcelona. Profesor de Teoría de la Educación de la Facultad de Pedagogía y miembro del Grupo de Investigación de Educación en Valores (GREM). Autor de *Multiculturalismo y educación para la equidad* (Octaedro, 2007).

**ABSTRACT**

The Lisbon Strategy, also known as the Lisbon Agenda or Lisbon Process, raised the necessity to reach, in this decade, educative objectives of fairness and effectiveness in the national systems, measured in terms of academic and professional achievements. Beyond the conjuncture of economic growth in that those objectives considered, in the last years we have attended convergence processes, also in the university studies, that have not affected the structure of the systems of basic education, that except the Nordic countries continue reflecting certain social stratification. Indeed, the integrated model of basic education, widely installed in those countries, seems to locate itself like pedagogical alternative to balance objectives of social inclusion and schooling success. In this article these two ideas are developed and it plead for a more incisive communitarian policy in this subject.

**KEY WORDS:** Integrated education, Inclusion and exclusion in education, Lisbon Strategy, Equity and quality, Welfare state.

**1. INTRODUCCIÓN Y MARCO DE REFERENCIA**

Los gobiernos de la Unión Europea se aprestaron, justo en el cambio de milenio, a revisar sus políticas sociales y educativas con vistas a afrontar dos fenómenos incipientes: la competitividad en un mercado ya globalizado y la penetración de la tecnología digital en todos los ámbitos de la vida cotidiana. En términos concretos, eso suponía una apuesta de honda trascendencia educativa: que la ciudadanía aumentara sus competencias, término recién acuñado por los expertos en la materia. Todo ello en un panorama económico que se presentaba positivo, con algunas sombras provocadas en aquel momento por el declive de las *puntocom*, pero esperanzador en su conjunto, con aumentos de riqueza largos y sostenidos, aparentemente sólidos. En ese contexto surgió la declaración del Consejo Europeo de Lisboa, en el mismo 2000, que proponía potenciar la Europa de la innovación y el conocimiento, para alcanzar, finalizando la década, la máxima cuota socioeconómica de equidad y eficiencia por medio de un sistema educativo y formativo acorde con esos objetivos.

En educación comparada existe una vasta literatura, en perspectiva internacional, que indica la influencia de determinados supuestos infraestruc-

turales sobre resultados relativos al rendimiento académico de los alumnos o a los grados de inserción sociolaboral y de seguimiento universitario posteriores a la formación básica. Así, por ejemplo, tanto la inversión o gasto público en educación como la retribución y motivación del profesorado, pasando por el grado de descentralización de las decisiones e incluso el nivel de acompañamiento y apoyo de las familias en las tareas escolares, suelen presentarse como factores de cierta relevancia que explicarían resultados acerca del abandono escolar precoz, los niveles de comprensión lectora de la población escolarizada de 15 años de edad, la consecución de estudios secundarios superiores, los índices de graduados universitarios en disciplinas científicas, e incluso el seguimiento de actividades formativas por parte de la población mayor de 25 años. La relevancia de unos y otros está fuera de toda duda, si atendemos al objetivo de impulsar la competitividad y la innovación sin menoscabar los niveles de equidad que debe perseguir todo Estado del bienestar. Sin embargo, la causalidad, que asume la hipótesis de que a unos determinados *inputs* le seguirán unos *outcomes* precisos, suele olvidar que las variables de base o estructurales, además de las coyunturales, no recogidas en la mayoría de análisis, pueden llegar a desvirtuar los hallazgos de esos estudios. Ese fue también el presupuesto central de la Estrategia de Lisboa: atender *inputs* precisos, derivados de grandes proclamas programáticas, para incidir en unos *outcomes* determinados, pero olvidando los presupuestos estructurales. Nos estamos refiriendo a la arquitectura que adopta el sistema formal en su distribución por etapas o ciclos, algo que suele quedar alejado de las preocupaciones de las autoridades comunitarias.

Por descontado, la dificultad de identificar con precisión el peso de esos hipotéticos estructurales complica la tarea de encontrar explicaciones consistentes a los resultados obtenidos. En el caso que nos ocupa, acerca del papel del sistema educativo formal en el aseguramiento de la equidad social y la eficiencia económica a escala europea, la identificación de premisas se nos hace más compleja debido a la variabilidad sociocultural de las soluciones administrativas que cada país ha tomado a lo largo de las últimas décadas, algo que estamos constatando, quizás algo tarde, con el desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior, cuyas dificultades de encaje habría que ir a buscarlas en esas diferencias de base. Donde no cabe duda es que una sólida educación básica que alcance a toda la población escolar hasta la edad laboral se erige como objetivo central del sistema educativo, que debe ser ca-

paz de encontrar una organización educativa acorde con esos objetivos, punto neurálgico y poco tratado en las recientes reformas.

Así, a punto de cerrar el período de una década planteado en la estrategia de Lisboa, el presente artículo se apresta a analizar y valorar en qué medida las estructuras de educación básica de los sistemas formales están en condiciones de favorecer o bien de dificultar la consecución de ese doble objetivo de alcanzar equilibradamente equidad y eficiencia. En concreto, atendiendo a la lógica de esos objetivos de la estrategia de Lisboa, nos proponemos analizar los modelos educativos europeos que han adoptado una secuencia integrada o de estructura única para la educación básica, al lado de los que mantienen una estructura en etapas que divide la educación primaria y la secundaria en tramos distintos, impartida por profesorado y en centros también distintos. La hipótesis de partida es que un modelo de educación básica integrada más atento a ofrecer soluciones estructurales, que atiendan al desarrollo integral del sujeto, está en mejores condiciones de conseguir objetivos inclusivos y de calidad que los modelos que segmentan el conocimiento y el desarrollo en fases sucesivas que hay que superar. Lo que se está discutiendo, en realidad, es sobre dos modelos educativos que defienden posiciones contrarias en el papel de la educación formal para reducir las desigualdades e incrementar la igualdad de oportunidades. Lo que se apunta, finalizando el artículo, es la necesidad de abordar esta cuestión por parte de las autoridades educativas de la Unión, en el sentido de apostar decididamente por un cambio de modelo a escala comunitaria para la educación básica, al igual que se está avanzando en la educación superior.

## **2. ESTRATEGIA DE LISBOA: AMBICIOSA Y ERRÁTICA**

El subtítulo de *La Vanguardia* de 24 de marzo de 2000 era muy esperanzador: «Los Quince emprenderán reformas estructurales para lograr el pleno empleo». Liderada por los dos momentáneos dirigentes fuertes de Europa, Tony Blair y José María Aznar, la cumbre de la Unión (remárguese lo de los *quince*) se decidía por reformar «su economía para lograr el pleno empleo en el 2010, [...] ser un espacio económico más competitivo que Estados Unidos y preservar, modernizando, los sistemas de protección social» (*La Vanguardia*, 24.3.2000: 3). En tres palabras: ocupación, riqueza y estado

del bienestar. Más adelante se podía leer que esos objetivos exigían «el pleno desarrollo de la sociedad de la información, en especial la incorporación de los jóvenes al dominio de la red», comprometiéndose «en que en el año 2001 todos los estudiantes de la Unión tengan acceso a la red» (p.4). En pocas palabras: los dirigentes europeos establecían «una nueva filosofía de trabajo común para que se consoliden las excelentes previsiones de crecimiento económico y se garantice un desarrollo sostenido de la economía europea».

En efecto, salvo las sombras de las empresas de capital riesgo (que fue objeto de trabajo en aquella reunión de los Quince) y la caída bursátil de las hiperinfladas compañías *puntocom* (que habían experimentado un rápido crecimiento de negocio a finales de los noventa), las expectativas de crecimiento económico, sostenido y dilatado, dibujaban un horizonte confiado y seguro de estabilidad. En un *breve* de la misma página de *La Vanguardia*, titulado «Tres retos muy ambiciosos», Pau Baquero opinaba que «el centro-derecha y la Tercera Vía confluyen en una especie de pragmático ‘nuevo centro’ que, dejando de lado las ideologías políticas, se marca como objetivo lograr resultados. En Lisboa se han fijado objetivos muy ambiciosos». Este era, ni más ni menos, el adjetivo más usado en la prensa para referirse a los retos marcados por la cumbre de los Quince, de 24 y 25 de marzo de 2000, que se conocería más adelante como Estrategia de Lisboa, supuestamente *libre de ideología*.

Además, el contexto político parecía favorecer esa esperanza; en efecto, además de la coyuntura electoral local, que había proporcionado dos semanas antes la mayoría absoluta al Partido Popular en España, y de los altos niveles de confianza de la ciudadanía de que gozaba el mandatario británico, con un poco discutido liderazgo en el Partido Laborista, al otro lado del Atlántico los estadounidenses tenían que decidir aparentemente por dos extremos: entre la aparente versión más radical de los demócratas, liderada por el vicepresidente Al Gore, y el ala más neoconservadora de los republicanos, representada por George W. Bush. Las indecisiones de éstos comparadas con la luna de miel que se vivía en Europa parecían augurar un porvenir ilusionante para los objetivos de Lisboa. El déficit público contenido en Estados Unidos, junto con las subidas en PIB también notables, preparaban un escenario difícil de gestionar a este lado del Atlántico, pero el reto estaba planteado: «el desafío de saber crecer —esto es, de crear empleo— y, al mismo tiempo, de

acometer la reforma realista de su Estado de bienestar para que el modelo comunitario siga siendo europeo», según resumía el editorial de *La Vanguardia*. Las cosas empezaron a cambiar justo en 2001, no sólo con la victoria electoral de Bush, el ataque al World Trade Center de Manhattan, y la convulsa situación en el Golfo; los cambios de gobiernos en Europa (Aznar y Blair desaparecen de primera línea en menos de cuatro años; Merkel, Sarkozy y Berlusconi se afianzan en Alemania), las liberalizaciones del mercado energético y de la comunicación (que no cumplen con las expectativas iniciales), y especialmente el despegue de Internet (sin esperar el impulso de los gobernantes), marcarán un nuevo escenario a mitad de la década. A todo esto se añade la profunda crisis financiera que se desata a escala planetaria a partir de 2007.

Por supuesto, todo esto no era predecible en 2000, que como hemos indicado pretendía que en diez años Europa tenía que recuperar su predominio en la economía mundial, un predominio que no tenía desde antes de la Primera Guerra Mundial; en pocas palabras, debatiendo entre su unificación o su perpetua segregación, Europa había *perdido* casi un siglo en luchas internas, algo que Estados Unidos había resuelto en poco menos de cinco años en el siglo anterior con su Guerra de Secesión. El espejo de Estados Unidos ha sido utilizado permanentemente por Europa para justificar todo tipo de decisiones acerca del modelo económico, pero no tanto del social ni por supuesto del sistema educativo. Lo que se buscaba en 2000 con la Estrategia de Lisboa era el equilibrio entre una economía de alta competitividad y una sociedad fuertemente cohesionada e igualitaria. A ojos de un observador externo, salvo experiencias puntualmente eficaces, como las de los países nórdicos y Japón, ningún otro país del mundo tenía un modelo socioeconómico eficaz y razonablemente equitativo. Estados Unidos estaba lejos de situarse en esta categoría de equidad y calidad. Por lo tanto, no se le podía escapar a nadie que la tarea central sería competencia del sistema educativo: conseguir una ciudadanía fuertemente preparada y altamente competitiva para adaptarse a un mercado globalizado y fluctuante. Este era el escenario en 2000 para el encuentro de Lisboa.

Así, a partir de una declaración inicial, la Comisión instó al Consejo sectorial de Educación a una «reflexión general sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas educativos», que se concretaría en un documento, aprobado en el Consejo de Estocolmo de marzo de 2001, fijando una doc-

trina con tres macroobjetivos y trece objetivos más precisos para 2010 (COM, 2001), recogidos en el documento «Educación y formación 2010», que sería asumido por el Consejo Europeo de Barcelona, en marzo de 2002. Habían pasado dos años desde Lisboa. La estrategia se definía en los siguientes términos:

1. Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación. Este objetivo se orientaba inicialmente a incrementar la formación del profesorado, profundizar en las competencias generales de los ciudadanos (con especial énfasis en el dominio de las TIC), la utilización óptima de los recursos en los centros escolares, y aumentar la cuota de egresados en matemáticas y disciplinas científicas y técnicas.
2. Facilitar el acceso de todos a la educación y la formación. Bajo la óptica de la cohesión social, el objetivo se concretaría en lograr entornos de aprendizaje más abiertos y atractivos, y promover una ciudadanía activa y la igualdad de oportunidades.
3. Abrir la educación y la formación a un mundo más amplio. Con el horizonte de crear una conciencia europea más sólida, el objetivo buscaba ampliar los índices de movilidad interna, especialmente de estudiantes y profesorado, mediante el aprendizaje de idiomas y una vinculación más estrecha entre «el mundo laboral, la investigación y la sociedad civil».

En pocas palabras, lo que buscaba la Comisión era incrementar los niveles de competencia individual para conseguir altos índices de competitividad colectiva en el mercado mundial, sin perder para ello cuotas de cohesión social. Es decir, las medidas que se propusieron atendían más a aspectos coyunturales que estructurales, en el sentido de confiar casi absolutamente en la iniciativa particular más que en modificar las condiciones de base y equilibrar los desajustes internos presentes en los sistemas de educación, como por ejemplo la organización de los ciclos educativos y la armonización de las titulaciones académicas y profesionales. Curiosamente, como es sabido, no ha sucedido lo mismo con el proceso de Bolonia, o de creación de un espacio común de la investigación y de los estudios superiores a escala europea, donde sí que se ha uniformizado la estructura de estudios. Pareciera que se ha querido empezar la casa por el tejado.

La estrategia educativa fue objeto de evaluación por sucesivos informes de 2003 y 2006. En el primero, su resumen inicial alertaba de que el proceso no estaba siguiendo lo previsto, y proclamaba:

«En todos los países europeos se han realizado esfuerzos para adaptar los sistemas educativos y de formación a la sociedad y a la economía del conocimiento, pero las reformas emprendidas no están a la altura de los retos, y su ritmo actual no permitirá a la Unión alcanzar los objetivos fijados.» (COM, 2003: 3).

El primer diagnóstico no podía ser más desalentador y recordaba que la situación era «muy preocupante, máxime si se piensa que los efectos de la reforma sobre los sistemas no son inmediatos y que el año 2010 se acerca rápidamente» (p. 7). Se reconocía de inmediato que «algunos eslabones de la cadena de educación y formación permanente están insuficientemente desarrollados» (p. 8), explicitando que quizás había un exceso de vigilancia en lo concerniente a las condiciones de acceso al empleo y un «excesivo hincapié en reintegrar» a los que han abandonado la educación formal. En el terreno de la inversión o gasto público en educación, el documento repasaba los datos desde 2000, señalando que pese a mantener un nivel alto en comparación con sus competidores (4,9% del PIB, frente a 4,8% de Estados Unidos, y 3,6% de Japón), este dato había sufrido una fuerte reducción desde 1995, recordando además que la inversión privada en formación superior estaba muy por debajo de norteamericanos y japoneses. En cuanto a la educación preuniversitaria, el informe indicaba de nuevo los peligros asociados al excesivo nivel de abandono escolar prematuro (20% en 2002, con el objetivo de reducirlo al 10% en 2010), la falta de «vocaciones» en la profesión docente (con una pérdida progresiva de atractivo, unida al envejecimiento de la plantilla), y los bajos niveles de los jóvenes de 15 años en las competencias «clásicas» (lectura, escritura y cálculo) y en las «modernas» (lenguas extranjeras, espíritu emprendedor, competencias cívicas, y dominio de las TIC).

Las soluciones propuestas en aquel informe de 2003 se sostenían en cuatro «resortes», de carácter más programático que pragmático: concentrar las reformas y las inversiones en los puntos clave; hacer del aprendizaje permanente una realidad concreta; construir, por fin, la Europa de la educación y la formación, y otorgar el lugar que le corresponde al programa «Educa-

ción y Formación 2010». En el contexto del tercer resorte, el documento proponía instaurar de manera inmediata un «marco europeo de cualificaciones» (que permitiera una clarificación y coherencia en las políticas de mercado laboral), y reforzar la dimensión europea en educación, haciendo hincapié en la necesidad de conseguir una «referencia comunitaria del perfil de conocimientos y competencias europeos» para los alumnos de secundaria, aunque sin especificar más. Los datos presentados en los anexos estadísticos no mostraban buenos augurios para 2010. Nos detenemos un momento en esos datos de 2003 para retomar enseguida el recorrido de la estrategia de Lisboa.

La Tabla 1 refleja fenómenos que, aunque sobradamente conocidos, no deberíamos dejar escapar con demasiada ligereza. En primer lugar, los valores más cercanos a los objetivos de Lisboa se dan en los países nórdicos: Finlandia y Suecia, con menos del 10% de jóvenes que únicamente tienen la secundaria básica, con lo que se aseguran su lugar entre la elite de los que evitan un alto nivel de fracaso escolar al finalizar esa etapa; en el mismo sentido, ambos países aparecen con el valor más elevado en cuanto a mayores de 22 años titulados con secundaria superior; también, junto con Holanda e Irlanda, presentan el menor porcentaje de jóvenes con resultados mínimos en PISA (nivel 1). En segundo lugar, son de destacar, también por sobradamente conocidos, los altos valores de los países mediterráneos, con España e Italia como ejemplos, en los índices relativos a jóvenes que finiquitan su recorrido formativo con la secundaria básica, junto con el del poco nivel de mayores de 22 años con la secundaria superior completada, en este caso acompañados de Dinamarca. En tercer lugar, el alto valor que arroja Alemania en el índice de jóvenes con poco nivel de lectura, seguida de nuevo por Italia, Dinamarca y España. En cuarto lugar, el leve diferencial que presenta la Unión de 15 y la de 22, a favor de esta última, en los datos de titulados en secundaria básica y superior, lo que indica que la ampliación hacia el Este mejoraba algo los índices debido a la alta capacidad de aquellos sistemas por retener a los jóvenes en el sistema educativo formal.

En 2006, la comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento sobre el seguimiento del programa de «Educación y Formación 2010» no presentaba un panorama mucho mejor, a falta de cuatro años del plazo establecido. En realidad, no se trataba de una declaración más, cargada de retórica y datos, sino de un informe de progreso sobre los avances de la

**TABLA 1. Resultados obtenidos por algunos países en tres de los indicadores clave de Lisboa (datos de 2002)**

País	Índice 1	Índice 2	Índice 3
Alemania	12,5	77,4	22,6
Dinamarca	15,4	66,8	17,9
España	29,0	66,6	16,3
Finlandia	9,9	87,3	7,0
Francia	13,4	82,9	15,2
Holanda	15,0	73,9	9,5
Inglaterra, Gales	—	—	12,8
Irlanda	14,7	85,6	11,0
Italia	24,3	72,9	18,9
Noruega	—	—	17,5
Suecia	10,0	89,3	12,6
UE15	18,8	75,4	17,2
UE22	16,4	78,7	—

Fuente: Elaboración propia a partir de EURYDICE.

Notas: *Índice 1*: Porcentaje de jóvenes de 18-24 años que sólo ha realizado la educación secundaria básica (ISCED2)<sup>1</sup>. Objetivo 2010: 10%. *Índice 2*: Porcentaje de mayores de 22 años con titulación de educación secundaria superior (ISCED3). Objetivo 2010: 85%. *Índice 3*: Porcentaje de jóvenes con el nivel de lectura 1 (mínimo). Objetivo de Lisboa para 2010: 13,7%.

estrategia de Lisboa. Bajo el título de «Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación» (COM 2006a), se partía de un diagnóstico algo tardío pero mucho más completo y sistémico, explicitando un marco teórico donde el concepto de equidad ya era definido en los términos siguientes:

<sup>1</sup> ISCED es la terminología anglosajona para referirse a los niveles o etapas educativas: International Standard Classification of Education (su equivalente en español es CINE: Clasificación Internacional Normalizada de la Educación). ISCED0 equivale a la educación pre-escolar (educación infantil en España); ISCED1, educación primaria; ISCED2, educación secundaria básica o inferior (ESO, en España); ISCED3, educación secundaria superior (Bachillerato o Ciclos Formativos de Grado Medio, en España). Consúltese OCDE (1999).

«Se considera equidad la medida en que los individuos pueden beneficiarse de la educación y la formación, en términos de oportunidades, acceso, tratamiento y resultados. Los sistemas equitativos garantizan que los resultados de la educación y de la formación sean independientes de la situación socioeconómica y de otros factores que llevan a la desventaja educativa, y que el tratamiento refleje necesidades específicas de aprendizaje de los individuos.» (COM, 2006a: 2 [nota 2]).

La apuesta por la equidad se concretaba en un análisis posterior, que repasaba los puntos fuertes y débiles de las distintas etapas educativas. Así, la educación infantil o preescolar (ISCED0) era considerado como uno de los tramos donde la equidad obtiene sus mejores resultados (COM, 2006a: 6), alentando a los Estados miembros a invertir más en este tramo, curiosamente una etapa que no es obligatoria en casi ninguno de los sistemas europeos, que sitúan el inicio de la obligatoriedad escolar en los 6-7 años de edad. En cuanto al tramo que comprende las etapas de educación primaria (ISCED1) y secundaria básica o inferior (ISCED2), el informe recordaba su gran significación para alcanzar unas mínimas cuotas de equidad, e introducía un aviso importante, relativo a los modelos selectivos:

«Los sistemas educativos con un encauce (*tracking*) precoz de los estudiantes acentúan las diferencias de niveles de estudios por motivos de origen social, lo que aumenta la desigualdad en los resultados obtenidos por los alumnos y los centros escolares.» (COM, 2006a: 6).

La práctica de separar a los alumnos por niveles de rendimiento era definitivamente cuestionada en dicho documento. Además de indicar la falta de evidencias acerca de la eficacia de estas medidas para el rendimiento académico, lo que se señalaba era que precisamente los países que la practican, como Alemania, Lituania, Luxemburgo, Holanda y Austria, «presentan disparidades más acentuadas en términos de instrucción que los demás países con sistemas escolares más integrados» (p. 6), sobre todo en los niños más desfavorecidos ya que la segregación los suele enviar a las opciones formativas menos prestigiosas. En cambio, cuando la separación se da en la secundaria superior, los niveles de eficacia aumentan considerablemente. Lo que proponía el informe era que hay que incidir en tres factores, que tienen una honda relevancia en los niveles de equidad y eficiencia en las etapas de educación primaria y secundaria: las agrupaciones de alumnos; la autonomía del centro, y la motivación del profesorado.

Precisamente en la misma línea, diversos documentos financiados por la OCDE vienen señalando, desde los primeros años 90, que una secuencia formativa segmentada y segregada durante la educación básica es poco favorable en términos de eficiencia y equidad del sistema. Así lo recogía ya el informe Lowe para la OCDE en 1990:

«Una secuencia en particular —la de la escuela obligatoria exclusiva— parece ofrecer ventajas especiales, sobre todo cuando, como en Dinamarca, los profesores se hallan preparados para enseñar tanto en la educación secundaria inferior como en la primaria. [...] Es probable que incluso los alumnos brillantes se sientan perturbados cuando sobreviene un cambio súbito en el currículo y en el ritmo de aprendizaje o el paso de un ambiente familiar a otro que no lo es. Para los estudiantes con dificultades de aprendizaje estas transiciones bruscas son aún más inquietantes. La más notoria de las dislocaciones, es decir la del paso de la primaria a la secundaria, resulta tan trepidante que muchos alumnos jamás se reponen de ello» (OCDE, 1990: 114-115).

La OCDE ha insistido en esta línea, como se recoge también en un documento reciente, donde se recomienda reorientar la concepción global de los sistemas educativos con el fin de evitar un debilitamiento progresivo del tramo de dislocación que venimos comentando. Se dice, por ejemplo, que en comparación con los países que ofrecen una estructura común, que estudiaremos en el siguiente apartado, los sistemas que realizan una selección o encauce precoz (*filiarisation*, en francés; *tracking*, en inglés) también «presentan menos equidad en los resultados y los debilita por momentos» (OCDE, 2007: 6). Esta observación se hace más cruda en el caso de España, que con la LOGSE modificó su estructura educativa, bajando esa *dislocación* de los 14 a los 12.

Con todo, a pesar de lo que plantean los informes de seguimiento de la estrategia de Lisboa, y de lo que han apuntado repetidamente las recomendaciones de la OCDE, debemos concluir que los objetivos para el 2010 han sido ambiciosos, por generales, pero erráticos, por poco pragmáticos y poco orientados a lo concreto. En este sentido, el mismo documento de 2006 terminaba con dos directrices algo alejadas del epicentro del problema de equidad y eficiencia que se había planteado en su argumentación: el establecimiento de un marco común de calificaciones y la insistencia acerca de la necesidad de reforzar los sistemas de evaluación y de acreditación de los estudios. En pocas palabras, el atrevimiento que ha supuesto proponer una estructura universitaria armonizada en el marco del EEES, no ha estado acompañado con medidas

semejantes en los niveles básicos de la educación, una tarea que seguramente urgirá a las autoridades académicas europeas en los próximos años, cuando esté completada la aplicación del proceso de Bolonia. Esa tarea pasa, sin duda, por una armonización de los sistemas educativos básicos, por una conexión más clara y directa entre la secundaria superior y la universidad, y el establecimiento de un sistema común de formación profesional que garantice realmente la convalidación y la homologación a escala europea.

En las líneas que siguen orientaremos la reflexión hacia la necesidad de articular una política de armonización de los sistemas educativos en su nivel básico, etapa que todos los documentos consideran fundamental para alcanzar los objetivos de equidad y calidad de la educación. La disparidad intraeuropea de modelos educativos en la etapa obligatoria y básica frena la voluntad política de alcanzar un sistema común, sin ocultar el debate ideológico que subyace en la adopción de un modelo u otro, pero que se planteará como urgencia de primer nivel para la planificación de una actuación común en materia de igualdad de oportunidades y éxito escolar.

### **3. EQUIDAD Y CALIDAD EN EL MODELO DE EDUCACIÓN INTEGRADA**

La decidida apuesta por una educación básica de carácter universal es síntoma, sin duda, de un avance social sin parangón en la historia. A escala europea, como recuerda Madrid Izquierdo, habrá que esperar hasta 1971, cuando el Consejo de Ministros de la entonces Comunidad Económica Europea se planteará la educación como un objetivo común, en calidad de derecho de la ciudadanía (MADRID IZQUIERDO, 2007: 259), pero muy lejos todavía de querer incidir decididamente en esa etapa educativa. En esta primera fase de andadura comunitaria, que según la autora se prolonga hasta 1999, la política europea en materia educativa se ceñiría a seis objetivos:

1. La profundización del sentimiento de europeidad en los ciudadanos, mediante el fomento de lo que se ha venido conociendo como *dimensión europea de la educación*.
2. La cohesión social, mediante la erradicación del analfabetismo, la eliminación de situaciones de marginación, la superación del racismo y la xenofobia, y la acogida de las personas inmigrantes.

3. La promoción del aprendizaje de lenguas distintas a la propia, para favorecer el intercambio y la movilidad en el espacio común para bajar barreras internas.
4. El aumento de la igualdad de oportunidades, mediante el acceso a todos los niveles y etapas educativas.
5. El acceso a una formación profesional de calidad, para garantizar que todos los europeos y europeas puedan ganarse la vida con ciertas garantías.
6. La mejora y profundización de la formación del profesorado y de los niveles de calidad de la educación superior.

Con estas líneas de acción, las autoridades comunitarias evitaban en todo momento inmiscuirse en decisiones internas de los Estados miembros, que sistemáticamente bloqueaban cualquier intentona en ese sentido. La estructura del sistema era uno de esos temas delicados. La educación básica quedaba en manos de cada país y los objetivos planteados tenían siempre un carácter complementario y accesorio, a menudo más utópico que real, como se desprende de los avances alcanzados en el segundo y el cuarto objetivos. Sin embargo, con el cambio de milenio se planteó la necesidad de intervenir a un nivel algo más profundo, empezando por la búsqueda de estándares de calidad que, en términos de evaluación, permitieran detectar las buenas prácticas nacionales y extenderlas al resto de la Unión. Uno de los síntomas de este cambio de orientación es el énfasis puesto en buscar un modelo común de competencias, aplicable desde luego a la educación básica. La ola de las competencias básicas, que con la LOGSE se había intentado implementar mediante los fallidos ejes transversales, inunda ahora los documentos comunitarios. Seguramente, el cambio de ciclo económico y los efectos ya percibidos de la globalización a todas las escalas han favorecido la aparición de esos nuevos aires en la percepción acerca del papel de los Estados y de la misma Unión. Otro ejemplo lo encontramos en la iniciativa, desde 1999, de crear un espacio común de investigación y educación superior, aunque cabe decir que más a instancias de las autoridades académicas que políticas, cuya reacción para transponer a escala nacional las directrices comunes ha sido tosca, tardía y tacaña, con poca visión prospectiva y demasiado atenta a intereses y movimientos corporativos.

En suma, el impulso de una Europa del conocimiento, inclusiva y competitiva al mismo tiempo, reconoce el papel central de la educación en su tramo básico y no esconde la necesidad de armonizar y conjuntar las propuestas existentes en cada país, con vistas a evitar la dispersión y eliminar las prácticas menos recomendables, todo ello mediante la adopción del método *abierto de coordinación*, con el cual cada país es soberano en tomar sus decisiones pero aprende de la experiencia de los demás (MADRID IZQUIERDO, 2007: 275 y ss.). Esta tímida apertura a la posibilidad de encontrar marcos comunes de actuación puede favorecer que se avance hacia un sistema formal más coherente y compenetrado, y que ayude a encontrar espacios coincidentes en las actuales estructuras de la educación básica.

En este sentido, queremos detenernos a recordar los modelos del tramo básico de educación, que en Europa muestra tres grandes tendencias:

- Los países que adoptan una *estructura integrada* e indivisible para todo el tramo de primaria (ISCED1) y secundaria básica o inferior (ISCED2), impartiendo toda la etapa en los mismos centros docentes, con el mismo profesorado (incorporando especialistas), y con una misma titulación. Esta estructura encaja en los postulados ortodoxos de la educación comprensiva.
- Los países que adoptan una *estructura dividida*, que separa primaria y secundaria básica en centros distintos, con profesorado de formación distinta, y con titulación propia para cada tramo, aunque la secundaria básica tiene un carácter único y exclusivo. Esta estructura mixta parece surgir como alternativa a la educación comprensiva de la estructura integrada.
- Los países que adoptan una *estructura dividida y selectiva*, ofreciendo más de un tipo de instituciones docentes en la secundaria básica, con carácter técnico, general, humanístico, o mixto.

Según refleja la tabla 2, cabe decir que el modelo integrado se ciñe a los países nórdicos, donde se ha sombreado el tramo de ISCED1 e ISCED2. Así, Noruega, Dinamarca y Suecia, países que suelen encabezar los estadísticos de PISA y otras comparativas, han apostado desde los setenta por un modelo ciertamente comprensivo en la medida en que no se han limitado a juntar etapas o integrar centros, sino que han tomado decididamente el camino del trabajo por

**TABLA 2. Educación primaria (ISCED1) y secundaria básica (ISCED2) en algunos países de la Unión Europea**

País	Edades											Modelo Educación Básica
	...	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Noruega		ISCED1+ISCED2										Estructura integrada.
Finlandia		ISCED1+ISCED2										Estructura integrada.
Dinamarca		ISCED1+ISCED2										Estructura integrada.
Suecia		ISCED1+ISCED2										Estructura integrada.
Escocia		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 es oferta única.	
España		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 es oferta única.	
Francia		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 es oferta única.	
Italia		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 es oferta única.	
Inglaterra, Gales		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 tiene oferta diversificada, aunque el modelo comprensivo es mayoritario.	
Alemania		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 tiene oferta diversificada.	
Irlanda		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 tiene oferta diversificada.	
Holanda		ISCED1					ISCED2			ISCED3	Estructura dividida. ISCED2 tiene oferta diversificada.	

Fuente: Elaboración propia a partir de EURYDICE.

Nota: Los sombreados corresponden a los sistemas que ofrecen una estructura integrada y sin solución de continuidad entre primaria (ISCED1) y secundaria básica (ISCED2).

competencias, de métodos de aprendizaje centrados en el alumnado, desarrollando una cultura docente orientada a la interdisciplinariedad, como recoge el informe anual de Suecia para Eurydice (Eurybase, 2008:se: 63).

En sentido amplio, la educación integrada se presenta allí donde la oferta escolar es única durante un período dilatado de formación, que abraza los

niveles de primaria (ISCED1) y secundaria básica (ISCED2), en centros docentes y con profesorado común, que permite alcanzar un mismo nivel educativo con una titulación final también común, y que pretende abrazar contenidos de cultura general y de preparación pre-profesional. En los países europeos que lo practican, adopta diversos vocablos: «educación integrada»<sup>2</sup> o «educación de estructura simple» (*Folkeskole* o *Grundskole*, en Dinamarca; *Grundskola*, o escuela principal, en Finlandia y Suecia, o *Grunnskole*, en Noruega; *Comprehensive School*, en el área angloparlante; *Gesamtschulen*, en Alemania<sup>3</sup>). En todo caso, su final suele coincidir con el de la escolarización obligatoria<sup>4</sup>, lo cual acostumbra a incrementar la carga ideológica de la propuesta integrada, lo que refuerza la argumentación de aquellos que defienden su carácter común e igualitario.

La combinación de equidad y calidad o, en otras palabras, la universalización de la educación básica y la diversificación de la oferta para atender la creciente variedad de necesidades formativas están en la raíz del modelo de estructura integrada o de educación comprensiva pura. El desarrollo histórico de los modelos comprensivos es harto conocido, pero no está de más recordar sus hitos más destacados para observar que subyace un profundo debate ideológico. Con una indudable vocación igualitarista, el origen de los modelos comprensivos entronca con el pensamiento liberal americano y con el dualismo cultura-trabajo de corte marxista, que intenta aunar lo académico y lo profesional, pero será la socialdemocracia en Europa quien hará bandera de esta opción como uno de los pilares que sostendrán su Es-

---

<sup>2</sup> García Garrido adopta este término como preferible al «difícilmente traducible de *comprehensive school*» (GARCÍA GARRIDO, 1993: 151). Fernández Enguita, en cambio, se permite la traducción directa y adopta el de «comprehensividad» para referirse al principio que regula lo que venimos comentando. Más adelante haremos referencia a su significado primigenio en español, muy próximo a saber *atender, acercarse o abrazar*.

<sup>3</sup> Así se mencionan en los documentos oficiales consultados, ubicados en la base de datos Eurybase, de la red Eurydice. Disponibles en <http://eacea.ec.europa.eu/portal/page/portal/Eurydice> (acceso: 27 febrero 2009).

<sup>4</sup> Para profundizar en el concepto de obligatoriedad de la educación básica, véase GIMENO SACRISTÁN, J. (2000) *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. Madrid, Morata. Recordemos un breve fragmento: «El paso adelante de modernización progresista que representa la escolaridad obligatoria se ha ido imponiendo paulatinamente, no sin resistencias, tanto por parte de los sectores conservadores (quienes han visto en la cultura del pueblo un peligro que les haría perder sus privilegios), como por las clases populares, ya que la escolaridad privaba a los padres del salario infantil» (*op. cit.*, p. 17).

tado del bienestar, sin menoscabar el éxito escolar (Sevilla, 2003: 36). Con su habitual capacidad de síntesis entre capitalismo y socialismo, la comprensividad de los nórdicos relaja la rigidez del sistema soviético y hace de puente para los laboristas británicos, que Butler logra introducir en su *Education Act* de 1944, como alternativa incipiente al sistema tripartito de secundaria existente (*grammar school, technical school, modern school*), con una *comprehensive school* que a la postre terminará por ser mayoritaria. A partir de 1970, se extiende hacia el resto de países de Europa, también en España (con la reformista Ley General de Educación, de 1970), y en Francia, pero con una versión propia y algo deslucida (Ley Haby, de 1975). Alemania queda inmune a esa epidemia y, debido a ello, recibe las oportunas críticas.

Sin duda, las dificultades en la aplicación de los modelos comprensivos se deben tanto a su carácter marcadamente ideológico como a las condiciones contextuales que exige su puesta en marcha. En el caso de España, la Ley General de Educación de 1970 fue un primer intento, aunque marcadamente selectivo por la base, de aplicar el principio de comprensividad: con la extensión de la escolaridad obligatoria a los 14 años, la Educación General Básica quería ser fiel reflejo de las mejores tendencias europeas en este terreno. Por supuesto, la coyuntura sociopolítica, además de la fuerte crisis del petróleo de los setenta, impidieron recoger mejores frutos. El cambio constitucional en España con la muerte del sistema autocrático y el acceso del partido socialista al poder modificaron las reglas del juego. Inspirado en un virginal principio igualitarista, y con un indiscutible marchamo democrático, el discurso progresista de la época se vio materializado más tarde en la LOGSE, de 1990, que incrementaría la comprensividad (y la obligatoriedad) de los 14 a los 16 años de edad, aunque rompiendo el principio de estructura integrada de la EGB, con centros y profesorado distintos, y acercándose por lo tanto a los modelos mixtos, que dividen aunque no segregan. De nuevo una recesión económica, la que siguió a la primera guerra del Golfo, y una coyuntura política de inestabilidad (florece los escándalos de corrupción en el partido socialista y pierde su mayoría absoluta en 1993), surgirán como auténticos muros en contra de una aplicación sosegada de la reforma educativa, que insistimos tenía la comprensividad como patrón de referencia<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Análisis certeros de las recientes reformas en España se encontrarán en PUELLES (1991). SEVILLA (2003) analiza el recorrido hasta el acceso de la derecha al poder en 1996. La victoria socialista en 2004 no ha modificado en absoluto el panorama en cuanto a la se

Como señala Benito, la crítica a la comprensividad en España ha acostumbrado a errar el tiro, puesto que las valoraciones negativas de la aplicación de la LOGSE han solido evitar la incidencia de los factores sociopolíticos y económicos de la puesta en marcha de la reforma (diseñada por la izquierda y aplicada por la derecha, hasta su práctica abolición en 2002), la corta tradición democrática del país (que impide admitir a fondo el principio real de autonomía pedagógica de centros), el índice insuficiente de inversión en educación (en los puestos de cola en Europa), y la deficiente formación pedagógica del estamento educativo (Benito, 2009: 491). A esto cabría añadir «la concentración de alumnos problemáticos en unos determinados centros» relacionado con el hecho de que «la división entre enseñanza pública y privada sigue siendo un factor de suma importancia en la distribución de las oportunidades sociales y existen diferencias notables de participación en la enseñanza privada entre las diferentes clases sociales» (Sevilla, 2003: 49).

Sin duda, la educación en España merece sus críticas por situarse al final en muchos de los índices comparativos estáticos, aunque no así si dispusiéramos de índices dinámicos o históricos. Recordemos, al respecto, que en 1978, una cuarta parte de la población española de 16 años de edad se declaraba analfabeta, condición que se reduce al 3% en 2008, según el INE. Sin embargo, esas críticas no deben limitarse al diseño y aplicación de una ley, la LOGSE, y mucho menos a la comprensividad como modelo, que dicho sea de paso no ha pasado de una fórmula mixta. La discusión acerca de la conveniencia de la diversificación o la comprensividad en el tramo de la educación secundaria básica remite sin duda a un debate político e ideológico, y no puede separarse del carácter claramente especializador de la secundaria superior y del papel que ocupa la formación profesional en el conjunto del sistema (PEDRÓ, 1996: 99). No podemos olvidar que, mientras no haya datos concluyentes a favor de una u otra opción, la elección de modelos dependerá en gran medida de la convicción política al respecto.

«Por este motivo, la sociedad del conocimiento requiere una escuela diversificada, flexible y comprensiva, con una metodología sensible a los rit-

---

cundaria básica, aunque ha evitado el intento de implantar mecanismos de *tracking* (separación de alumnos en centros distintos) y *streaming* (agrupación en clases homogéneas) desde el tercer año de la secundaria básica, como pretendía la abolida Ley de Calidad de la Educación (LOCE) de 2002, aprobada por 182 votos del Congreso (la mayoría absoluta del Partido Popular, con el apoyo de Coalición Canaria) y 130 en contra.

mos de cada individuo, donde lo importante no sea la explicación del profesor, sino el trabajo singular de cada aprendiz (a veces en solitario, pero la mayoría en cooperación), que el docente tiene que aprender a diseñar, estimular, orientar y valorar.» (PÉREZ GALÁN, 2009: 454)

En un sentido más pragmático, el informe anual que Finlandia presenta a Eurydice manifiesta que, aunque el modelo comprensivo ha sido objeto de debate en las últimas décadas, con un apoyo político procedente de las fuerzas de izquierda y de centro, no fue «hasta que llegaron los buenos resultados de los estudiantes de Finlandia en los estudios PISA» que lograron tumbar los argumentos de los críticos (Euridyce, 2008*fi*: 44). Lo que se está planteando, en definitiva, es que la adopción de un modelo integrado no se limita a una decisión administrativa de establecer aquí o allá la frontera de edad para el paso de una educación común a una educación con carácter especializador. En el fondo, una educación comprensiva, atendiendo también a su significado primigenio en español, debe saber atender (por *abrazar*, *retener*) las necesidades y particularidades de los educandos, en la línea que sugieren las metodologías centradas en el aprendizaje cooperativo, el aprendizaje basado en problemas, el aprendizaje dialógico y, más recientemente, las del aprendizaje servicio. De lo que se está hablando, quizás, es de que *la educación ya no es lo que era*, pero que ya está bien que no sea así, porque el mundo tampoco ya lo es. En las páginas siguientes cerraremos la discusión de este tema apuntado los retos que se deberán asumir en los próximos años para atender ese doble y complicado asunto de equilibrar calidad y equidad.

#### 4. DISCUSIÓN

Como venimos defendiendo, el principio de comprensividad y de educación integrada aplicado a la educación básica engazaría aparentemente con el primer objetivo de la estrategia de Lisboa, de aunar igualdad de oportunidades y eficiencia o éxito en el sistema escolar. Como se ha visto, el seguimiento de las medidas puestas en marcha a la sombra de la estrategia de Lisboa se ha caracterizado por su ambigüedad y recorrido errático. El carácter programático, generalista, de estas medidas, no han incidido en absoluto en una modificación de raíz de los sistemas de educación básica (de primaria y secundaria inferior), a diferencia de lo que se ha venido haciendo con

la educación superior con el proceso de Bolonia desde 1999, que sí ha sentado las bases de una profunda y duradera reforma de las estructuras universitarias, a pesar de las resistencias habidas, quizás más corporativas que otra cosa.

Como suele ser habitual en las declaraciones de la Unión Europea, las medidas adoptadas suelen atender a aspectos puntuales y sectoriales, a menudo poco coordinados o sistematizados a escala europea, acompañados de buenas proclamas generalistas. El énfasis en disposiciones o recomendaciones como el incremento de la formación en TIC del profesorado (como indicador de calidad), o del índice de acceso de personas mayores a actividades de formación (como indicador de equidad), pueden favorecer ciertamente mejoras en las ratios particulares, pero no parecen incidir en el conjunto del sistema.

Sin duda, el Estado del bienestar se fundamenta en el pacto social surgido del intercambio de capital-trabajo por oferta de servicios sociales gratuitos a toda la población: sanidad, educación, asistencia social, etc. En educación, tal objetivo se centra en ofrecer con carácter obligatorio enseñanza básica a la totalidad de jóvenes, hasta su entrada al mundo laboral. A partir de aquí, educación integrada, formación básica y obligatoriedad serán conceptos inseparables y sometidos al debate político. La base ideológica de la comprensividad no puede esconder su vocación de compensar desigualdades de origen socioeconómico, en la línea de preparar para la vida más que para estudios superiores, con lo que su concreción curricular basculará siempre en la preparación para el trabajo y la formación cultural, pero sin desatender su carácter propedéutico con orientación académica. Su condición polivalente será al mismo tiempo una ventaja y el principal argumento de sus enemigos.

Por lo visto, parece claro que los primeros problemas de una educación comprensiva se dan en su misma definición y ubicación en la estructura del sistema. De hecho, la enseñanza secundaria, incrustada entre la educación primaria y la educación superior (universitaria o técnica), se ha visto obligada a buscar siempre una identidad propia en el conjunto del sistema, y más aún cuando los organismos internacionales han establecido una división entre secundaria inferior (ISCED2) y secundaria superior (ISCED3) que redundaba en su falta de identidad como etapa con sentido propio. Así, nadie discute el carácter integrado o comprensivo de la educación primaria, como nivel que

debe llegar a toda la población para alcanzar tres objetivos fundamentales: conocimientos y destrezas básicas, formación o desarrollo integral, y base general para una educación ulterior. Asimismo, cuesta discrepar del carácter especializador de la educación secundaria superior, que supone la diversificación de la oferta escolar con una orientación profesionalizadora o preparatoria para estudios superiores; asimismo, también resulta clara e indiscutible la vocación selectiva y profesional de la formación universitaria, que adquiere su marca de identidad en cada una de las disciplinas científicas que la componen.

En cambio, la secundaria inferior o básica no ha tenido la misma consideración, ni mucho menos, en la mayoría de países europeos. El tramo incrustado entre lo que en términos generales viene a ser el final de la educación primaria (sobre los diez-doce años) y la entrada al mundo laboral (dieciséis años), está sometido a un profundo y a menudo tosco debate más político que pedagógico<sup>6</sup>. En el fondo, se está repitiendo la vieja discusión de si la educación debe concebirse o no como un mecanismo excepcional, casi único, e incuestionable de acceso a la ciudadanía, o bien si la educación debe limitar su función de acceso al saber: educar o instruir.

Esta finalidad, que incluso ahora, en épocas de cuestionamiento de la educación pública, pasamos por alto con demasiada facilidad, convierte el adjetivo «formal» que añadimos al sistema educativo en un auténtico sustantivo. Su excesiva rigidez y formalidad, todavía sobrecargada con conocimientos percederos casi al instante, olvida esas funciones de formación de ciudadanos y ciudadanas. En clave de equidad y de igualdad de oportunidades, no se trata tan sólo de ofrecer datos acerca de lo conveniente, en términos económicos, que supone obtener elevadas titulaciones académicas, para evitar la vulnerabilidad y el miedo al paro. La apuesta por un modelo de estructura integrada es ideológica, tendiendo a reducir las desigualdades por

---

<sup>6</sup> Sobre la ubicación crítica de las enseñanzas medias, debe consultarse BRUERA, R. (2000) «La escuela media: el punto crítico de los sistemas escolares». *Revista Española de Educación Comparada*, 6: 217-246. Desde una perspectiva crítica con la LOGSE, que no compartimos en absoluto, el autor recuerda que la inespecificidad de la enseñanza media, en línea de lo que venimos comentando, es la causa probable de sus males, algo que sí compartimos plenamente; heredera de una *didáctica* propia de la primaria, el «facilismo» que la caracteriza reduce su vocación selectiva, que le daría su carta de identidad. Y aquí es donde volvemos a discrepar porque lo que pone en duda el autor es precisamente el ideal «igualitarista» de la secundaria, que trataremos inmediatamente.

motivos económicos o de clase, al mismo tiempo que los de género y los de origen cultural o étnico. Pero también es un cambio metodológico que no tiene nada que ver con el «facilismo», como se ha venido divulgando en los últimos años.

Las valoraciones negativas sobre la comprensividad a menudo encierran defensas corporativistas, como las relativas a la falta de interés e incluso de capacidad de determinados «colectivos» de alumnos para proseguir estudios secundarios (con la consiguiente disrupción en las aulas y pérdida de niveles), o bien acudiendo al argumento de la infradotación de recursos humanos y materiales para atender esa diversidad de inclinaciones que muestra el alumnado, ocultando al mismo tiempo el excesivo protagonismo del libro de texto como manual de referencia casi único en el aprendizaje, y la incapacidad para innovar y modificar rutinas docentes, como exigirían metodologías de aprendizaje significativo y colaborativas.

Sin embargo, el fondo del asunto se encuentra en el carácter revulsivo de la comprensividad. Para Fernández Enguita, la dualidad de términos que utilizamos para referirnos al mismo concepto («maestro/profesor, escuela/colegio, alumno/estudiante, instrucción/enseñanza, etc.»), refleja el doble rasero con el que el sistema educativo ha atendido históricamente a las diferencias de clase. Así, mientras que la escuela primaria o elemental era concebida como escuela *popular* o para todos, la escuela secundaria (con sus institutos, liceos, *gimnasios*, etc.) quedaba reservada a unos pocos (FERNÁNDEZ ENGUITA, 1997: 110 y ss.). Cuando la coeducación ha pretendido romper la división de sexos e integrar géneros, al mismo tiempo que la interculturalidad intenta evitar la segregación por cultura, religión u origen geográfico, la comprensividad busca la equiparación por motivos de nivel socioeconómico. En definitiva, el vector de clase, superpuesto al de género y al de pertenencia cultural o étnica, supondrán los caballos de batalla de una auténtica educación igualitarista. Bajo esta óptica, la educación comprensiva termina siendo una apuesta netamente ideológica y, en cuanto a tal carga, centrará más sus esfuerzos en reducir el abandono escolar que en aumentar los niveles de rendimiento académico de unos pocos. El caso de España demuestra que el fracaso escolar que se producía en 1989 (37% de alumnos que no terminaban 2º de BUP) se ha ido reduciendo paulatinamente hasta 2001 (25,6%), pero eso no indica que hayan mejorado los datos en rendimiento escolar global (Marchesi, 2003).

Esta perspectiva, acerca de la igualdad de oportunidades, será la que iluminará las reformas educativas del último tercio del siglo pasado, incluso la española en el declive de la dictadura franquista. Sin embargo, aunque el interés por la reducción de las desigualdades de clase es anterior a las de género (años 70) y de cultura (años 80-90), su calado ha tenido menos profundidad, tanto en el profesorado y las administraciones educativas, como también en las familias y en la sociedad. Podemos entender que esa dificultad proviene de la misma raíz del fenómeno, que no es otro que el de las relaciones de poder y el del mantenimiento de privilegios. Mientras las acusaciones de racismo y sexismo, a pesar de su indiscutible aceptación en algunos sectores, tienen un marcado carácter peyorativo, las clasistas, en cambio, refuerzan ahora una cierta aureola que permite defender y promover privilegios para centros privados y para aquellos centros públicos que han optado por la selección de alumnos, como suele ocurrir en algunos barrios de clase media de nuestras grandes ciudades, que evitan acoger por todos los medios una determinada «clase» de alumnos, normalmente procedentes de la inmigración.

De hecho, no existen razones pedagógicas para romper la secuencia de la educación básica en dos partes, primaria y secundaria inferior, impartidas en centros educativos diferentes, con profesorado formado en niveles y disciplinas universitarias distintas, y con programas curriculares fundamentados en principios pedagógicos dispares. Los argumentos procedentes de la psicología cognitiva no ofrecen suficiente entidad pedagógica para realizar divisiones estructurales, por cuanto la clásica división entre infancia, pubertad y adolescencia, etapas de maduración que encajarían en lo que viene a ser la educación escolar preuniversitaria, tampoco coinciden con las divisiones administrativas actuales de infantil, primaria y secundaria.

De todas maneras, la educación comprensiva pura, o de educación básica integrada, que evita romper la secuencia formativa en las etapas cruciales de la formación, no es la panacea ya que no supone en ningún momento una solución inmediata a los profundos problemas que acechan a los sistemas educativos actuales. Llegar a este modelo exige un largo proceso de revisión de las prácticas educativas de gestión de aula, por ejemplo, así como de la implicación familiar, de la conciencia de lo que deba ser la educación básica por parte de toda la comunidad escolar, etc. Se exige un cambio cultural profundo. Al fin y al cabo, la educación escolar cumple un cometido de preparar para la vida, sin olvidar la laboral, por supuesto, gestionada más por criterios

de competición que de cooperación. Como recuerda Sevilla, «apoyar la educación comprensiva no debe impedirnos reconocer que [...] parece irremisible que el sistema educativo acabe por atender prioritariamente a los más capacitados en lugar de a los más necesitados; que el sistema educativo no puede, por sí mismo, contrarrestar los criterios y tendencias que imperan en una sociedad marcadamente competitiva» (SEVILLA; 2003: 51).

Ciertamente, los objetivos centrales de la estrategia de Lisboa, de alcanzar sistemas equitativos y eficaces, están alejados de los mecanismos que las autoridades comunitarias han puesto en marcha en esta década, como los mismos informes de seguimiento han ido recogiendo de manera periódica. Como quiera que tales objetivos son de hondo calado social, y por supuesto enlazan con la cultura de cada país, resultarán inalcanzables con medidas que atienden menos a lo estructural y más a lo coyuntural. El objetivo doble de equidad y eficiencia remite a un debate de prioridades: en épocas de crisis, se optará por el segundo, mientras que en épocas de bonanza, los gobiernos aceptarán discutir sobre el primero. En el mismo sentido, en épocas de crisis, pocos cambios se propondrán a largo plazo, como los que afectan a la estructura misma del sistema, y se atenderán aspectos menores pero de más impacto social inmediato.

Siguiendo el ejemplo del proceso de Bolonia, las autoridades educativas deberán plantearse, más pronto que tarde, una coincidencia estructural de sus sistemas de educación básica, sobre cuya definición la Unión ha evitado pronunciarse desde su misma creación, dejando esa tarea a las políticas internas de cada país. Sin embargo, un gran paso se está realizando con el establecimiento de un marco conjunto de cualificaciones profesionales y académicas, a lo cual se está siguiendo con una definición más o menos armónica de lo que deban ser las competencias básicas que deberán demostrar todos los ciudadanos al término de un determinado ciclo educativo. Los estudios PISA, y sus antecesores, han alimentado un estado de opinión que exige la instauración de parámetros comparativos para emitir juicios más objetivos sobre la situación de los respectivos sistemas educativos. El paso siguiente sólo puede ir en la línea de apostar por modelos estructurales más conjuntados, sean comprensivos o diversificados, pero sin duda más armonizados en su arquitectura de ciclos o etapas de la educación básica. Mirar a los países nórdicos es sano, pero debe hacerse en su conjunto, analizando dónde estaban hace tres décadas y estudiando los cambios estructurales que han acometido. La

adopción del llamado método abierto de coordinación en la toma de decisiones comunitarias puede favorecer un proceso de revisión de la educación en Europa. La Europa del conocimiento y la competitividad parece alejarse de las finalidades de Lisboa, que más bien apunta hacia una deslucida Europa errática y aburrida.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- BENITO MARÍN, A. (2009): «La pedagogía no tiene la culpa: un análisis de los problemas de la educación en España». *Revista de Educación*, 348, pp. 489-501.
- BONAL, X. (2003): «Una evaluación de la equidad del sistema educativo español». *Revista de Educación*, 330, pp. 59-82.
- BRUERA, R. (2000): «La escuela media: el punto crítico de los sistemas escolares». *Revista Española de Educación Comparada*, 6, pp. 217-246.
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (1997): «Los desiguales resultados de las políticas igualitarias: clase, género y etnia en la educación», en FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (Coord.) *Sociología de las instituciones de educación secundaria*. Barcelona, ICE-UB, Horsori, 1997, pp. 107-122.
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1993): *Sistemas educativos de hoy*. Madrid, Dickynson, 3ª ed.
- MADRID IZQUIERDO, J. M. (2007): «La política educativa de la Unión Europea al servicio del desarrollo económico con cohesión social». *Revista Española de Educación Comparada*, 13, pp. 253-284.
- MARCHESI, A. (2003): *El fracaso escolar en España*. Madrid, Fundación Alternativas (documento de trabajo 11/2003).
- OCDE (1990): *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*. Madrid, Paidós-MEC [informe Lowe].
- «La UE asume el plan de Aznar y Blair». *La Vanguardia*, 24.3.2000, pp. 3-4.
- PEDRÓ, F. (1996): «La educación secundaria en Europa», en PUELLES, M. (Coord.) *Política, legislación e instituciones en la Educación Secundaria*. Barcelona, ICE-UB, Horsori, 1996, pp. 87-101.
- PÉREZ GALÁN, R. (2009): «Los nuevos retos del aprendizaje social en niños con necesidades educativas especiales. El aprendizaje en Comunidad o la comunidad de aprendizaje en el aula». *Revista de Educación*, 348, pp. 443-464.

PUELLES, M. (1991): *Educación e ideología en la España contemporánea*. Barcelona: Labor, 3ª ed.

SEVILLA MERINO, D. (2003): «La educación comprensiva en España: Paradoja, retórica y limitaciones». *Revista de Educación*, 330, pp. 35-57.

## **REFERENCIAS INFORMÁTICAS**

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES [COM] (2001) *Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación*. Comunicación del Consejo «Educación» [5680/01 EDUC 18] Disponible en [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/general\\_framework/c11049\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/general_framework/c11049_es.htm) (consulta: 30 mayo 2009).

— (2003): «Educación y formación 2010». *Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa*. [COM(2003) 685 final]. Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas.

— (2006a): *Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament «Efficiency and equity in european education and training systems»*. [COM(2006) 481 final]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0481:FIN:EN:PDF> [acceso: 27 febrero 2009].

— (2006b): *Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación*. Disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c11095.htm> [acceso: 27 febrero 2009].

— (2006c): *Commission Staff Working Document. Accompanying document to the communication from the Commission to the Council and to the European Parliament «Efficiency and equity in European education and training systems»*. [SEC(2006) 1096]. Disponible en [http://www.presidenciaue.parlamento.pt/inicativas\\_europeias/sec\\_com/SEC2006\\_1096\\_EN.pdf](http://www.presidenciaue.parlamento.pt/inicativas_europeias/sec_com/SEC2006_1096_EN.pdf) [acceso: 27 febrero 2009].

EURYBASE (2008dk): *The Database on Education Systems in Europe. The Education System in Denmark 2007-2008*. Disponible en [http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0\\_integral/DK\\_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/DK_EN.pdf) [acceso: 27 febrero 2009].

EURYBASE (2008fi): *The Database on Education Systems in Europe. The Education System in Finland 2007-2008*. Disponible en [http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0\\_integral/FI\\_EN.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/FI_EN.pdf) [acceso: 27 febrero 2009].

- (2008se) *The Database on Education Systems in Europe. The Education System in Sweden 2007-2008*. Disponible en [http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0\\_integral/SE\\_EN.pdf.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice/eurybase/pdf/0_integral/SE_EN.pdf.pdf) [acceso: 28 mayo 2009].
- OCDE (1999): *Classifying Educational Programmes. Manual for ISCED-97. Implementation in OECD Countries*. París: OCDE. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/7/2/1962350.pdf> [acceso: 15 mayo 2009].
- (2007): *En finir avec l'échec scolaire. Dix mesures pour une éducation équitable. Synthèse et recommandations aux pouvoirs publics* [informe firmado por Simon Field, Malgorzata Kuczera, y Beatriz Pont].

## PROFESIOGRAFÍA

### **Enric Prats Gil**

Es Doctor en Pedagogía por la Universitat de Barcelona. Profesor de la Facultad de Pedagogía de la citada universidad. Miembro del Consejo de Redacción de varias Revistas como *Temps d'Educació*, i *Senderi, Revista Digital d'Educació en Valors*. Es colaborador del Instituto de Ciencias de la Educación en asesoramiento a centros y formación de profesorado en materia de educación intercultural. Es autor de diversos trabajos sobre educación en valores y multiculturalismo. Entre sus principales obras destacan: «La educación para la ciudadanía: relevancia notable bajo un enfoque jurídico» (*Aula de Innovación educativa*, 186, 2009), *Racismo en tiempo de globalización* (Desclée de Brouwer, 2001), *Un lugar llamado escuela* (Ariel, 2001), en coautoría Miquel Martínez, Carlota Bujons i Montserrat Flek; *Multiculturalismo y educación para la equidad* (Octaedro, 2007).

**Dirección de contacto:** UNIVERSIDAD DE BARCELONA, Facultad de Pedagogía, Departamento de Teoría e Historia de la Educación, Campus de Mundet, Edificio de Migdia, 4 planta, Passeig de la Vall d'Hebron, 171, 08035 Barcelona, Correo electrónico: [enricprats@ub.edu](mailto:enricprats@ub.edu)

**Fecha de recepción:** 2 de octubre de 2009

**Fecha de revisión:** 18 de noviembre de 2009

**Fecha de aceptación:** 7 de diciembre de 2009