

3



***CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS
ENTRE EL SISTEMA EDUCATIVO SUECO Y
EL ESPAÑOL***

***Divergences and convergences between Swedish and
Spanish educational system***

Pilar García-Zarza *

RESUMEN

Este artículo contrasta dos sistemas educativos, el sueco y el español, por presentar rasgos característicos propios desde los que se explica la consecución de logros diversos. Así, la educación sueca dispone de una estructura administrativa descentralizada que concede un alto nivel de autonomía que llega hasta los municipios y centros, descentralización que ha de convivir con las nuevas medidas recentralizadoras, una alta inversión en materia educativa, una estructura institucional que introduce nuevas medidas de control alejadas del modelo sueco de escuela comprensiva, una creciente polarización en los centros docentes, así como un profesorado a quien se le demanda una formación especializada y exigente, atendiendo al nuevo modelo formativo nacido en 2011. La educación española, por su parte, tampoco parece haber resuelto de manera decidida cuestiones nucleares de índole administrativa y organizativa, aspectos a los que se suman una inversión deficitaria, una integración escolar que parece tambalearse de nuevo, así como un profesorado con frecuencia desmotivado, cuya labor no siempre se reconoce debidamente, y cuya formación también asiste a los vaivenes característicos del sistema.

* I.E.S. Severo Ochoa de Alcobendas, Madrid (España).

Tiempos convulsos para dos sistemas educativos aquejados de constantes reformas, que confluyen en ciertos cambios de rumbo.

PALABRAS CLAVE: Sistema Educativo; Estructura Administrativa; Organización Escolar; Inversión Educativa; Formación del Profesorado.

ABSTRACT

This article contrasts two educational systems, Swedish and Spanish, because they show their own characteristic features which explain different achievements. So, Swedish Education has a decentralized administrative structure that grants a high level of autonomy to the municipalities and to the schools, decentralization that lives with the new recentralizing measures, a high investment in education, an institutional structure that introduces new control measures, away from the Swedish comprehensive school model, an emerging polarization in schools and teachers who must have specialized training, in response to the new training model, born in 2011. On the other hand, Spanish Education seems not to have solved nuclear issues such as administrative and organizational aspects, as well as other questions such as a deficient investment, a school integration which seems to fail again and frequently unmotivated teachers, whose work is not always properly recognized, and whose training also attends to the characteristic system's fluctuations. Turbulent times for educational systems suffering from constant reforms, which come together in certain changes of direction.

KEY WORDS: Educational System; Administrative Structure; School Organization; Educational Investment; Teacher Training.

1. CONTEXTOS SOCIOEDUCATIVOS DIFERENCIADOS

El análisis de los sistemas educativos sueco y español se justifica desde la perspectiva comparada ya que permite identificar contrastes ineludibles entre ambos referidos a la inversión pública en materia educativa, a la tasa de abandono educativo temprano, a las cotas de rendimiento escolar en las destrezas clave o al nivel formativo de la población adulta, divergencias todas ellas que se inscriben en el contexto genérico de la globalización, cuyo impacto está repercutiendo tanto en el sistema educativo español como en el exitoso “modelo sueco” (O'DOWD, 2013) de antaño, atenuándose así la polaridad entre ambos. De este modo, tanto las fuerzas supranacionales como las responsabilidades que se derivan de ellas introducen variables economicistas en educación, más allá del

ámbito político, lo cual supone cierta restricción del Estado en materia educativa para adaptarse a las demandas de la economía global. La relevancia de la investigación comparativa entre ambos sistemas está en constatar cómo el papel del Estado se minimiza al mismo tiempo que las políticas educativas derivadas de la globalización apuestan por la privatización, la liberalización, la desregulación o una drástica reducción de la inversión pública en materia educativa (DE PUELLES, 2006).

Sin embargo, y a pesar de la expansión del fenómeno de la globalización, las políticas educativas nacionales perduran, esto es, las especificidades y estructuras nacionales perviven (DE PUELLES, 2006), estables y consolidadas, de ahí que también se explica cómo los países seleccionados se ven condicionados por una determinada cultura escolar ajustada a su propia realidad geográfica. Un análisis de los rasgos más relevantes de la misma resulta pues, irrenunciable. “Separada de la vida social, económica y política, y muy especialmente de la vida cultural y espiritual, la educación pierde todo sentido” (GARCÍA GARRIDO, 2005: 23-24).

A grandes rasgos, y con las consideraciones previas, podríamos afirmar que el contexto socioeducativo sueco se orienta hacia políticas de privatización y de libertad de elección que se alejan paulatinamente del modelo de escuela comprensiva de tiempos pasados, del mismo modo que en el caso español asistimos a una ley educativa polémica, la LOMCE, cuya agenda introduce medidas emergentes de control y con la que parece evidenciarse una gran confrontación en la escena sociopolítica, cuestiones en las que subyacen divergencias, pero también líneas de actuación en las que ambos sistemas confluyen. Debido a esta dicotomía, resulta pertinente esbozar a continuación algunas de las cuestiones más relevantes del contexto socioeducativo sueco para, posteriormente, poderlo contrastar con un análisis similar de la situación española.

1.1. El contexto socioeducativo sueco

Suecia es el país más extenso (casi 450.000 km².) y poblado (supera los 9,4 millones) de entre los nórdicos (EURYDICE, 2013), con una densidad de población baja (23 hab. por km².) y conforma con los demás países de la zona escandinava una comunidad especial basada en fuertes lazos históricos y culturales. Más allá de los rasgos climáticos utilizados muchas veces como argumento para explicar el carácter peculiar del ciudadano sueco (noches estivales completamente claras en contraste con la larga oscuridad característica del invierno, país del afamado sol de medianoche y de la hermosa Aurora Boreal), cabe destacar la distribución irregular de la población a lo largo del país.

Alrededor del 90% de la población vive en las localidades ubicadas al sur, frente a la escasez de las zonas del norte (población estimada en 75.000 habitantes), destacando la Laponia sueca, última región agreste europea y hogar ancestral de la población Sami,

pueblo indígena de la región (SAMENLAND, 1999) que sigue desarrollando en la actualidad culturas y tradiciones únicas y a quien asiste el sistema público de enseñanza. Del mismo modo, este contraste interterritorial repercute decisivamente en materia educativa ya que las carencias de los municipios más pequeños son asumidas, desde el sistema público de enseñanza y dentro de un área de proximidad, por los municipios con mejor dotación y cobertura educativas, como el almuerzo o el transporte diario. Ya en la etapa de bachillerato son los alumnos quienes se trasladan a una ciudad más grande para continuar con su formación (EURYDICE, 2013).

Las cuestiones mencionadas permiten valorar debidamente la alta inversión pública del país en materia educativa, una de las más elevadas de la UE respecto al PIB, situándose en un 7,3% en 2012 (OECD, 2013). A pesar de ello, las reformas estructurales emprendidas por el país nórdico durante los tres últimos años han supuesto una reorganización del sistema en la que el número de escuelas independientes se ha incrementado. Estos centros han de ser aprobados por la Inspección y, por un lado, reciben ayudas públicas puesto que respetan las directrices curriculares nacionales, a la vez que, por otro, responden a los intereses y perfiles demandados por los alumnos. En el curso 2010/2011, un 12% de alumnos de enseñanza obligatoria y un 24 % de la etapa de bachillerato estudiaba en un colegio independiente. Igualmente, en el ámbito universitario, alrededor de 10 instituciones son ya privadas, y algunas de ellas también se financian parcialmente con subvenciones públicas (EURYDICE, 2013). Así es como el modelo de escuela común y democrática para todos abre paso paulatinamente a la libertad de elección e introduce mecanismos de libre mercado en muchos de los sectores públicos del país (O'DOWD, 2013). El actual gobierno sueco fomenta el ejercicio de este derecho, la libre elección de centro, y a pesar de la controversia suscitada por su financiación, las estadísticas confirman resultados favorables hacia las escuelas independientes, así como una alta satisfacción entre los padres, nivel que supera al de las escuelas municipales (IDERGARD, 2010).

Uno de los pilares del programa sueco de elección de centro parte de la introducción del cheque escolar (*skopeng*) en 1992 por el gobierno de centroderecha y conservado por los socialdemócratas con su llegada al poder en 1994. Por consiguiente, más allá de considerar el cheque escolar como una cuestión ideológica, los programas de elección de escuela están fomentando la competencia inter-centros, pero también están introduciendo el espíritu empresarial en los mismos. Esto es así porque los poderes públicos brindan a las empresas educativas la oportunidad de crear colegios independientes con capacidad para ofrecer proyectos y programas educativos singulares, siempre que se ajusten a los requisitos nacionales de calidad. Así puede entenderse el cambio radical que este espíritu de empresa está operando en el panorama actual de la enseñanza sueca. El énfasis en la equidad, la democracia y la escuela comprensiva de tiempos pasados se reemplaza por la eficiencia, la calidad y la libertad de elección, exigencias de los tiempos actuales (O'DOWD, 2013). Sin embargo, la cuestión de fondo no está precisamente en la titularidad de las escuelas sino en

la metodología, el progreso innovador o los proyectos docentes que emergen de ellas. De cualquier modo, las escuelas privadas e independientes han dejado de ser un fenómeno extraño en el paisaje escolar sueco para pasar a convivir de forma natural con los centros municipales de titularidad pública.

La cuestión de la autonomía de las escuelas se relaciona con cómo ha evolucionado el panorama sociopolítico, ya que Suecia contaba hasta mediados del siglo XX con más de 2600 ayuntamientos, que variaban desde las zonas rurales hasta la capital. Todos ellos fueron fusionados paulatinamente en unidades mayores con el propósito de crear entidades viables que constaran de una cabeza de municipio y un territorio circundante. Así es como se llegó al entramado social de la actualidad, que presenta un carácter profundamente descentralizado y que consta de tres niveles de actuación: el Estado propiamente dicho (nivel nacional), 20 Administraciones provinciales (nivel regional) y 290 municipios (nivel local). Estos tres niveles gozan de una amplia autonomía y poder de decisión sobre ámbitos de responsabilidad diferenciados (SVENSKA INSTITUTET, 2010).

Esta estructura sociopolítica se enraíza en la Ley de Administración Pública Local de 1991, impulsada por la coalición política conservadora pero implementada posteriormente por los socialdemócratas, y que supuso de hecho una gran apuesta por conseguir que los municipios asumiesen competencias que antes habían pertenecido al gobierno central. Descentralización organizativa, privatización y libre elección de centro iniciaron así un intenso período reformista, 1991-1994 (O'DOWD, 2013). En la actualidad, la agenda neoliberal del partido conservador, elegido en 2006 y reelegido en 2010, parece dirigir la descentralización hacia las emergentes políticas de mercado aludidas.

En lo que atañe al marco socioeconómico, Suecia se ha caracterizado tradicionalmente por una distribución homogénea del patrimonio y de la renta. En parte se ha debido este fenómeno a la fuerte presión fiscal y a la existencia de un gran sector público. La ambiciosa política de distribución de la renta y del estado del bienestar ha venido acompañada de una presión fiscal que representa un 51% en relación con el PIB, la mayor del mundo, junto con Dinamarca, Noruega o Finlandia, y muy por encima de la media de países de la OCDE. No obstante, el país nórdico padece en la actualidad una tasa de desempleo del 8,1 % de la población activa (EURYDICE, 2013), situación que puede explicar muchos de los reajustes emprendidos.

Del mismo modo, el sistema sueco de asistencia médico-sanitaria ha respondido a una financiación prioritariamente pública y está descentralizado. Atendiendo a la misma Ley de 1991, la responsabilidad de proporcionar la asistencia sanitaria corresponde prioritariamente a las Diputaciones provinciales y regionales (SVERIGES KOMMUN y LANDSTING, 2008). Respecto a las implicaciones educativas de este modelo, cabe destacar que la etapa de la educación preescolar, que dependía inicialmente del Ministerio

de Sanidad y Asuntos Sociales, se transfirió a Educación desde finales de la década de los 90, en 1996, consiguiéndose así su integración en la misma dirección por objetivos que el resto de niveles educativos. Las nuevas directrices curriculares de esta etapa, diseñadas en 2010, incluyen objetivos más claros para el desarrollo del idioma, la capacidad de comunicación, así como destrezas básicas en ciencia y tecnología. El anterior modelo parece impregnarse de los valores propios de la enseñanza primaria, además de que el gobierno central ha incrementado sus medidas de control sobre las instituciones preescolares (SWEDISH MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH, 2011). Un viraje en consonancia con el diseño de una etapa propiamente educativa, alejada del carácter asistencial del pasado.

En lo que atañe al ámbito religioso, Suecia ha vivido un importante proceso de secularización y modernización en el que se ha sentido de manera clara la ruptura respecto a las formas tradicionales de socialización religiosa (PETTERSSON, 2000). Puede afirmarse que hasta finales del siglo XIX, los suecos fueron un pueblo homogéneamente luterano y durante más de cuatro siglos, la Iglesia luterana evangélica, o Iglesia de Suecia, fue la oficial del Estado sueco. Esto cambió a partir del 2000, año en que ambas instituciones se separaron después de décadas de debates al respecto. No obstante, a pesar de que en la actualidad más del 70% de la población sigue integrada formalmente en la religión luterana, confesión que prioriza el cumplimiento del deber, el rigor y el trabajo duro, miles de nuevos suecos de distintas culturas y religiones convierten al país en un lugar abierto al multiculturalismo religioso. El islamismo, que acoge a cerca de 400000 musulmanes residentes en el país, es la segunda religión mayoritaria que coexiste con otras tradiciones religiosas (SVENSKA INSTITUTET, 2010) y abre a Suecia al cosmopolitismo como país.

A la diversidad cultural coadyuva directamente el 15% de suecos no nativos (EURYDICE, 2013) que residen en el país nórdico y que rompen con la tradicional homogeneidad de la cultura sueca. Y también esta transformación social está unida a la cuestión de la calidad en materia educativa, asunto de intenso debate durante la última década. Atendiendo a los resultados de MIPLEX, un estudio internacional que evalúa periódicamente las políticas migratorias de más de 30 países, fundamentalmente europeos, Suecia goza de un sistema educativo en el que la integración de los inmigrantes resulta muy favorable ya que se dan las condiciones idóneas, tanto humanas como materiales, para atender la diversidad (MIPLEX, 2010). Sin embargo, la diferencia existente entre los resultados de alumnos nacidos fuera del país y los de los nativos llega a ser de 65 puntos en pruebas como la de Lectura (PISA, 2010), diferencia que está muy por encima de la media y que va en aumento. Aunque la clase socioeconómica influye en esta brecha (los autores del informe de la OCDE la cifran en la mitad de la diferencia), lo cierto es que el sistema educativo sueco debe dirigir sus esfuerzos tanto para reducir esta quiebra en los resultados de unos frente a otros como para mejorar los de todos, evitando caer en una peligrosa

segregación de centros y estudiantes atendiendo a su procedencia y/o perfil sociocultural, germen de un indeseable gueto multiétnico en el país escandinavo.

Suecia invierte en conocimiento y, de hecho, se ha incrementado el acceso a la educación en todos los niveles durante los últimos 25 años y el país cuenta con una elevada inversión educativa (en Investigación y Desarrollo asciende al 7,5% del PIB, la cifra más alta entre los países de la OCDE). El mítico ejemplo de *Homo pedagogicus* (LUNDGREN, 2002) se muestra a través del alto porcentaje de la población (alrededor del 40%) involucrada en programas educativos reglados o perteneciente a escuelas profesionales vinculadas al ámbito laboral (EURYDICE, 2013). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos económicos, los resultados de las últimas evaluaciones internacionales OCDE-PISA, TIMSS y PIRLS desvelan un empeoramiento del sistema, situado en el puesto 21 de los 40 países analizados (OECD, 2012). Y es que aunque los ingresos importen, aún más lo hace la cultura, de ahí que los buenos profesores constituyan otro de los elementos esenciales del sistema, cuestión digna de mención en estas líneas porque nada hay que pueda sustituir plenamente a un buen profesor.

Los cambios que soporta el sistema educativo sueco están afectando decisivamente al profesorado. La profesión docente de la escuela sueca ha experimentado reformas sustanciales en los últimos tiempos. Los ayuntamientos asumen, desde la Ley de 1991, la responsabilidad de emplear y formar a los docentes, que son empleados municipales. No obstante, desde 2011 se ha introducido un nuevo modelo de formación del profesorado que diferencia cuatro grados y que fortalece los requisitos necesarios para dedicarse a la docencia. En la actualidad se exige el título habilitante para el ejercicio de la profesión (Lärarygghet), requisito que pretende elevar el prestigio social del profesorado, apoyar su desarrollo profesional y, por consiguiente, mejorar la calidad del sistema ya que la contratación y formación continua del profesorado sigue siendo una de las piezas clave del éxito en los resultados conseguidos por los alumnos (BJÖRKLUND, 2005) y el interés por dedicarse a la docencia en Suecia ha descendido de forma notable durante los últimos años (OECD, 2012).

1.2. El contexto socioeducativo español

En consonancia con el contexto socioeducativo sueco, España presenta unos rasgos contextuales divergentes en parte, aunque con tendencias similares en ciertas cuestiones que, en este apartado, se vinculan con las líneas directrices que inspiran la nueva ley educativa, la LOMCE. Así, desde el punto de vista administrativo, las competencias educativas se reparten fundamentalmente entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo al primero la normativa básica educativa y la educación en el exterior, y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de esa normativa estatal y la gestión del sistema en sus respectivos ámbitos territoriales, sin que pueda decirse que la administración local

haya adquirido hasta el momento un papel competencial destacado (FRÍAS, 2007). De hecho, el impulso descentralizador no ha descendido con el mismo peso hasta los planos infraautonómicos (el municipio o el de los propios centros educativos) (GONZÁLEZ, 2004).

No obstante, el borrador de la LOMCE (2012) introduce novedades respecto a la autonomía otorgada a los centros ya que persigue la especialización de los mismos, según se dirijan hacia la FP o al Bachillerato, a la vez que impulsa planes de mejora de la calidad. Con esta medida se pretende facultar a los centros para poner en marcha “medidas honoríficas” y destacarse en áreas como “la excelencia”, “la formación docente”, “la mejora del rendimiento” o la “atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo”. Estos centros podrían recibir fondos extra (condicionados por la rendición de cuentas) por sus planes de mejora en el ejercicio de su autonomía, además de priorizar la nota de los alumnos hasta en un 20% en el proceso de admisión.

Ahondando en la considerable descentralización operada en nuestro país en el nivel autonómico, hay que destacar contrastes importantes entre las distintas comunidades. Estas divergencias se derivan, en parte, de los distintos puntos de partida de cada una de las regiones españolas, de factores demográficos, del desigual nivel de inmigración experimentado o, también, de políticas educativas diferenciadas en los distintos territorios. De hecho, en el contexto actual de recortes en los fondos que asume el Ministerio de Educación, este se limita en la LOMCE a financiar la implantación de la norma durante los dos primeros años (2014-2016) con una inversión previsible de 7,5 millones. Las autonomías, por su parte, serían las encargadas de consolidar la nueva ley (entre el 2017 y el 2020) asumiendo la financiación para reducir el abandono educativo temprano, actualmente en el 26,5%, muy por encima de la media europea (situada en un 10%).

Este reparto desigual de competencias repercute decisivamente en la eliminación de programas de cooperación del Gobierno con las Comunidades Autónomas (como el reparto de portátiles, la extensión de la red de guarderías o las ayudas para los libros de texto), ya que son las familias las que deben asumir gastos educativos adicionales. Los patrones de conducta parecen, incluso, haberse invertido: frente a la disminución del esfuerzo económico de las administraciones públicas (4,51%), el gasto privado (0,81%) parece haberse incrementado en los últimos años. Así, la inversión educativa se convierte en uno de los elementos, aunque no el único, de los que adolece la educación española. En términos comparados con la UE y la OCDE y, más en concreto con Suecia, el incremento del gasto público ha sido en nuestro país claramente deficitario. La llegada masiva de inmigrantes escolarizados ha cambiado el panorama educativo durante los últimos años, pero a ello se añade la difícil coyuntura económica por la que atraviesan muchas familias españolas en la actualidad, cuestiones que exigirían nuevos requerimientos presupuestarios que parecen haber quedado sepultados.

En lo anterior se vislumbra la heterogeneidad característica de la sociedad española, en consonancia con la diversidad propia de la sociedad sueca. De hecho, el incremento del alumnado extranjero no solo se ha multiplicado por ocho en los últimos diez años, además se ha repartido de forma desigual entre la escuela pública y la concertada/privada; año tras año la brecha entre la pública y la privada se ha ido agrandando de forma constante (LUZÓN y OLMEDO, 2006). En 2001, la relación era de tres inmigrantes en la pública por cada uno de la privada. Actualmente es de cuatro para cada uno. Esta situación ha ocasionado numerosas críticas y ha sido una de las batallas al redactar el borrador de la LOMCE del año 2012.

La escuela pública tiene actualmente el 67% del alumnado y acoge alrededor del 80% de los inmigrantes que se escolarizan. Así, el porcentaje de centros privados/concertados se sitúa en el 33% (aunque, de este porcentaje, sólo el 11% se corresponde con colegios totalmente privados). El borrador de la nueva ley introduce la posibilidad de prolongar el período para renovar los conciertos educativos (de un máximo de cuatro años se pasaría a un mínimo de seis en primaria y de cuatro en secundaria), además de establecer el criterio de la “demanda social” para seguir escolarizando a los alumnos.

Existen investigaciones que conciben los sistemas duales como ejemplos de escasa eficacia educativa (NAVARRO, 2004), así como estudios sobre dualización educativa que además de la posible segregación escolar inter-centros inciden en la posible desigualdad generada entre alumnos que, en lugar de apoyo y atención personalizadas, encuentran la sanción de la repetición y terminan abandonando (VALIENTE, 2012). Así mismo, el borrador de la LOMCE introduce itinerarios formativos desde 3º de la ESO, evaluaciones externas, reválida que sustituye a la actual selectividad, planes de calidad y centros especializados, elementos todos ellos que persiguen combatir el elevado abandono educativo temprano y mejorar los mediocres resultados españoles en pruebas internacionales como la de PISA. El impacto de todo ello puede ser muy diverso, de ahí que resulte necesario seguir su evolución, evitando conclusiones prematuras, para asegurar a todos una educación en condiciones de equidad.

En lo que atañe al profesorado, cabría referir en primer lugar que su formación inicial presenta ciertas limitaciones. Así como en épocas anteriores parecía considerarse la formación inicial como continente de todo el saber que podría requerir un docente en su trabajo, en la actualidad esta fase resulta claramente insuficiente. Quien todavía pretende compactar toda la formación en el escaso período de los estudios universitarios, convierte en superficial la formación, a la vez que impide configurar un modelo de conocimiento en el que se puedan integrar adecuadamente teoría y práctica (ZABALZA, 2006).

Sin embargo no es solo una cuestión de formación, además el estatus social del docente, su identidad profesional, su compromiso o grado de satisfacción laboral se acercan al ejercicio profesional de la docencia en Suecia. No obstante, asistimos en nuestro país a condicionantes añadidos como son la inestabilidad de las plantillas del profesorado, la rígida organización departamental, la persistencia de normas inflexibles y obsoletas en los centros o los horarios comprimidos, dificultades que se traducen en el malestar docente.

2. REVISIÓN HISTÓRICA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS SUECO Y ESPAÑOL

La cuestión educativa ha desempeñado desde siempre un rol esencial dentro de la sociedad sueca. A lo largo del siglo XX, Suecia emprendió una serie de reformas que pueden considerarse como las más destacadas dentro de su historia educativa ya que supusieron la reestructuración del sistema. Los cambios afectaron no sólo a la estructura, distribución y contenidos educativos, sino ante todo a la forma de gobierno y control sobre la educación. Las políticas, la administración y la docencia debieron reformarse para adaptarse a las nuevas necesidades sociales y responder de manera más eficaz a los requerimientos del Estado del bienestar (ROTBERG, 2004).

Un siglo después de haberse introducido en Suecia la escuela elemental en 1842, comenzó un proceso de reformas sucesivas que pretendían extender esta formación a toda la población y convertirla en la base de la educación secundaria posterior. Así, en 1962, se introdujo la enseñanza básica obligatoria de nueve años de duración, entre los 7 y los 16 años, seguida en 1970 por la aprobación de la enseñanza secundaria comprensiva y voluntaria, con líneas formativas diversas. Una de las grandes pretensiones del sistema era lograr una educación equivalente para todos con independencia de consideraciones socioeconómicas, de género o geográficas. Estas reformas supusieron una gran centralización para el sistema educativo, en parte debido a que una educación comprensiva, igual para todos, requería uniformidad, así como control y planificación centralizadas.

Imagen 1. ¿Vas a servir para algo, pequeño amigo? La escuela desde la uniformidad



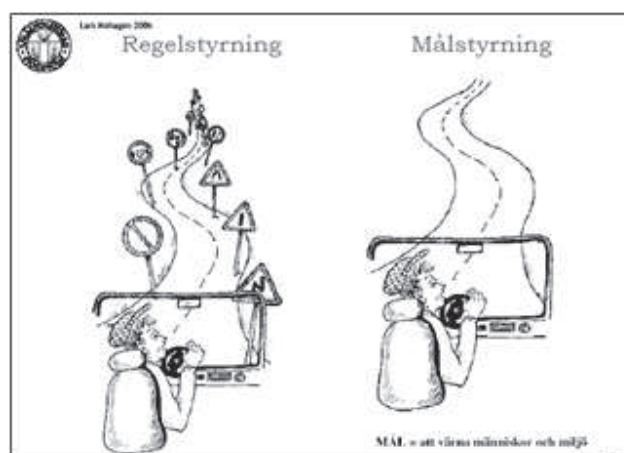
Fuente: Krigsman y Nohagen (2009).

La década de los años 80 marcó un cambio decisivo en la política educativa del país. El control administrativo centralizado, la uniformidad, el consenso y la calculada ingeniería social cedían paso a la progresiva descentralización del sistema, a la diversidad y a la libertad de elección de centro. En consonancia con otros países, esta tendencia incorporaba elementos de desarrollo local, mejora escolar y una dirección basada en la misma escuela. Las innovaciones educativas se ajustaban a una ideología que ponía el énfasis en el control educativo local, así como en la libertad de elección.

Así fue como en 1991 el Gobierno aprobó uno de los hitos legislativos de la educación sueca transfiriendo gran parte de la responsabilidad educativa a los Ayuntamientos con la aprobación de la Ley de Administración Pública Local. La larga tradición centralizada cedió paso a una progresiva descentralización basada en tres objetivos: democracia participativa (incorporación de estrategias para facilitar la participación y la libertad de elección de centro), mayor eficiencia (medidas encaminadas a mejorar la distribución de recursos disponibles en función de los resultados) y mejora profesional (fomentar una mayor autonomía profesional y un mejor control de los contenidos y métodos docentes).

Estos cambios incidían en la necesaria responsabilidad educativa de los municipios, en la consecución de unos determinados objetivos y resultados, en una nueva metodología pedagógica, en unos roles más participativos y en unos materiales educativos más innovadores, entre otras cuestiones. Todo ello generó una idea más compleja del sistema, que se convirtió en asunto local, pero también nacional (ROTBERG, 2004), y que abrió paso a la situación en la que se encuentra la educación del país desde los albores del siglo XXI.

Imagen 2. De la estricta regulación a la consecución de objetivos



Fuente: Thomas Krigsman y Lars Nohagen (2009).

Las reformas emprendidas por el gobierno conservador en 2010 inciden en reformas estructurales que suponen una ruptura respecto a la concepción tradicional de escuela sueca comprensiva, equitativa, democrática y solidaria. La reconceptualización comienza a separar tanto a los estudiantes, divididos en función de los programas de estudio que elijan, como a los profesores, que se alejan de una formación holística y se ven abocados a un rígido sistema selectivo y especializado. La eficiencia, la calidad, la libertad de elección o las políticas de privatización expresan el impacto economicista en el panorama educativo sueco.

Respecto a las reformas emprendidas dentro del sistema educativo español, cabe destacar la Ley General de Educación (LGE) de 1970, como documento legislativo que incorporó la igualdad de oportunidades, el modelo de escuela comprensiva (obligatoria y gratuita) desde los seis hasta los catorce años, la instauración de unos estudios de Bachillerato como etapa tanto propedéutica como terminal, la autonomía en el ámbito universitario o la innovación de la formación profesional.

La sucesión de leyes educativas (la LGE de 1970, la LODE de 1985, la LOGSE de 1990, la LOPEGCE de 1995, la LOCE de 2002, la LOE de 2006 y la previsible LOMCE de 2013) ponen de manifiesto las divergencias existentes en educación así como las dos grandes visiones, difíciles de conciliar, sobre esta materia. Quizá uno de los elementos de disenso más problemáticos sea el de acordar el alcance y las consecuencias derivadas de la libertad de enseñanza proclamada en la Constitución. Si para unos el derecho a la educación está ligado a la igualdad de oportunidades y por tanto al hecho de que todos deben recibir la misma educación, pública y laica, para otros ese derecho a la educación ha de ejercitarse en libertad, de modo que no se entiende una sin la otra.

En cualquier caso, los logros alcanzados como resultado del acuerdo educativo del artículo 27 de la Constitución de 1978, denominado como pacto escolar constituyente,

parecen desvanecidos. Mientras que en casi dos siglos se habían aprobado sólo dos leyes educativas –la Ley Moyano de 1857 y la Ley General de 1970 de Educación–, en estos últimos treinta hemos asistido a nueve leyes orgánicas de educación de diferente contenido que evidencian discrepancias llamadas a la reconciliación.

La educación española ha conservado durante su trayectoria histórica una doble vertiente: un lado público derivado del principio de igualdad, que intenta facilitar a todos los ciudadanos el derecho a recibir esta prestación, y un lado privado que pone el acento en la libertad de enseñar y de aprender y, consiguientemente, en la libertad de elección de centro docente. Esta doble consideración de la tarea educativa como derecho complejo que ha de atender ambos requerimientos explica un conflicto en el que subyacen visiones enfrentadas de la educación y que ha originado una inestabilidad normativa en el sistema que llega hasta nuestros días.

No obstante, y a pesar de la aparente paradoja, la alternancia democrática ha podido dificultar las reformas educativas en nuestro país. Éstas reclaman tiempos y plazos largos para que puedan recogerse los frutos. Los constantes cambios legislativos pueden impedir una visión acertada de los resultados, de ahí la necesidad de un pacto de Estado en educación (DE PUELLES, 2006). Después del último intento, fallido, del año 2010, el anhelado pacto sigue siendo una asignatura pendiente. En este sentido, el disenso de la política educativa española contrasta radicalmente con una mayor predisposición al acuerdo político en el caso de Suecia.

3. CONCLUSIONES COMPARATIVAS

A partir de las divergencias y confluencias encontradas entre los sistemas educativos seleccionados, se perfilan a continuación algunas de las conclusiones comparativas más relevantes extraídas a partir del análisis precedente. Para ello se atiende a los distintos criterios de comparación (*tertium comparationis*) que subyacen a la yuxtaposición de los datos, a la vez que se esbozan nuevas consideraciones que abren paso a los retos y cuestiones más controvertidas de ambos sistemas.

El contexto que rodea a una determinada cultura escolar resulta decisivo para el sistema educativo en cuestión. En el caso de Suecia, el monopolio público de la educación se debate en los últimos años por la irrupción de escuelas independientes que, a la vez de dar respuesta a la libertad de elección, pretenden garantizar también la igualdad de oportunidades no condicionada a factores socioeconómicos. En el caso de España, el debate se centra en la coexistencia de dos redes educativas (pública frente a privada/concertada) en el sistema, lo cual presenta múltiples cuestiones que han de afrontarse: el desigual porcentaje de alumnos problemáticos entre unos centros y otros, la masiva incorporación del alumnado inmigrante en la red pública o la encubierta selección socioeconómica del

alumnado en algunos centros privados concertados. En este sentido, el anteproyecto de la LOMCE incluye una nueva cuestión polémica sobre los conciertos educativos: la posible concesión de subvenciones a los colegios que impartan educación diferenciada por sexos, asunto que contrasta con las recientes sentencias del Tribunal Supremo sobre la imposibilidad de recibir conciertos en centros que segreguen por sexos.

La distribución del alumnado inmigrante, escolarizado mayoritariamente en la red pública de enseñanza, exige reflexionar sobre el principio constitucional de igualdad de oportunidades con el que se impida clasificar a los alumnos y a los centros. Aunque se han realizado avances en términos de equidad, la calidad educativa precisa de mejoras (SCHLEICHER, 2008). En todo caso, la importancia que otorga Suecia a la tarea educativa se demuestra a través de la inversión que realiza en este ámbito (7,47% del PIB), una de las cifras más altas de los países de la OCDE, muy por encima de la deficitaria inversión pública que destina España a este ámbito (4,28% del PIB).

En lo que atañe a la estructura administrativa, cabe destacar que en España se ha emprendido el camino hacia la descentralización, andadura que no ha operado con la misma intensidad que en el caso sueco. Un gran desafío en este sentido sería el de garantizar un reparto equilibrado de las competencias educativas y de los recursos necesarios para ejercerlas, así como la adopción de decisiones cercanas a la ciudadanía. Esta proximidad debería convertir a la escuela en el pilar básico de la comunidad educativa, alejada del modelo escolar burocrático que resulta muchas veces incapaz de dar respuesta a las demandas particulares de cada centro docente. La LOMCE pretende fomentar la autonomía de los centros impulsando planes de calidad desde los que conseguir su especialización en determinadas áreas. Sin embargo cuestiones añadidas como la estructura funcional de la enseñanza pública pueden obstaculizar una auténtica autonomía de centros en lo pedagógico, lo curricular, lo organizativo, lo económico y hasta la contratación de personal (ROCA, 2008).

Respecto a la formación del profesorado en España, cabe mencionar la formación inicial desde un nuevo diseño educativo con el que paliar las carencias específicas del profesorado (CARBONELL, 2009), innovación que, también en el caso de Suecia, requiere que el profesorado tenga la debida habilitación. En cuanto a la formación permanente, nuestro país ha asistido a una pobreza de auténticas políticas de formación, que más bien han respondido a estructuras burocráticas y rígidas. Respecto al ejercicio profesional, la inestabilidad de las plantillas dificulta notablemente la continuidad y coherencia del trabajo en común e impide con frecuencia la consolidación de equipos docentes y su compromiso en proyectos de actuación en los centros. Este malestar entre los docentes se traduce en una actitud pasiva, y en ocasiones hostil, hacia la renovación y los cambios que pueda introducir cualquier reforma educativa. Sin embargo, esta crisis profesional también afecta a Suecia, país en el que ha disminuido tanto el estatus como el interés por ser profesor,

según confirman los últimos estudios al respecto. El desánimo personal y también profesional lleva a los docentes de hoy a afrontar en solitario los problemas que surgen en las aulas, desprotegidos por la institución y desarropados corporativamente (PRATS y RAVENTÓS, 2005).

4. RETOS Y CUESTIONES CONTROVERTIDAS DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS SUECO Y ESPAÑOL

A partir del análisis precedente, se esbozan a continuación algunos de los temas que más controversia y debate suscitan en la actualidad los sistemas educativos seleccionados. Así, podemos sintetizar grandes retos por resolver dentro del sistema sueco a partir de estos interrogantes:

- *¿Educación inclusiva o segregación social?* En 2003, la Agencia Nacional de Educación publicó un informe sobre las consecuencias derivadas de la libertad de elección de centro educativo. Además de que se ha mejorado la información ofrecida a los padres al respecto, tanto padres como estudiantes consideraban que la libertad de elección había facilitado su participación en las políticas educativas. Sin embargo, se han incrementado las diferencias en la práctica, ya que esta libertad ha permitido tanto la expansión de determinados centros como la pérdida de competitividad por parte de otros, lo que no ha coadyuvado a una utilización más eficiente de los recursos educativos disponibles (ROTBERG, 2004). La Agencia de Educación concibe así la libertad de elección como un “proyecto social” que permite implementar una mejor educación en las grandes ciudades, allí donde es posible ejercer la elección. Respecto a la pretendida equidad nacional, el informe describe una tendencia a segregar estudiantes por razones étnicas y/o vinculadas a los resultados obtenidos. Esto ha supuesto la introducción de una doble red educativa soterrada en la que se desvelan las diferencias educativas entre escuelas y municipios.
- *¿Descentralización y flexibilidad local o centralización renovada?* Las reformas educativas de 1990 supusieron un incremento de la participación tanto de profesores como de alumnos en el gobierno de los centros. En cuanto a la participación del profesorado, se ha debatido en términos de profesionalidad. A la aceptación aparente de los nuevos currículos a los que adecuar la enseñanza, se han añadido presiones de otra índole como los ajustes presupuestarios, los salarios individualizados, las nuevas demandas sociales que han endurecido su trabajo o las exigencias referidas a los resultados de los alumnos. Estos cambios han conformado el que se ha designado como “shock profesional” (ROTBERG, 2004) que exige al profesorado múltiples responsabilidades para las que no había sido preparado. Así es como el colectivo se halla ante una percepción contradictoria de su situación: incremento de su autonomía y profesionalidad por un lado, auge en las medidas de

control externo relativas a su trabajo, por otro. La reinención del Estado del bienestar sueco aplicado al ámbito educativo tendrá que saber conciliar la libertad local, otorgada a los centros como resultado de la flexibilidad y del reparto de responsabilidades, con la pretendida equidad nacional que precisa de un incremento en las medidas de control de resultados y en las evaluaciones nacionales. La descentralización y desregulación tendrán que armonizarse con una renovada centralización educativa, doble cariz no exento de desencuentros.

- *¿Educación costosa y/o educación de calidad?* Según se ha justificado previamente, el gasto de Suecia en materia educativa es alto, situándose muy por encima del resto de países de la OCDE. Las causas son diversas: una población reducida pero distribuida de forma irregular en pequeños municipios, escuelas y clases, frente a otros grandes núcleos en los que la ratio profesor-alumno es alta, una escuela básica integrada desde la que se atienden las múltiples demandas de los alumnos con necesidades educativas especiales o el coste añadido que supone la enseñanza de los alumnos inmigrantes a quienes se garantiza la instrucción en su lengua materna, además del sueco, durante varios años. A todo ello se añaden unos servicios garantizados desde los centros, como los referidos a personal sanitario y médico en las escuelas, enfermeras y psicólogos escolares, además de otros asistentes sociales. Pero hay más dotaciones que asume el Estado sueco como son los materiales pedagógicos, una comida diaria para todos los alumnos o el transporte escolar, en contraste con países en los que alumnos y/o padres han de afrontar estos gastos (BROCK y TULASIEWICZ, 2000). El debate, en este sentido, está presente porque este modelo educativo con esta alta inversión no siempre implica la consecución de unos resultados cualitativos óptimos. De hecho, las reformas emprendidas en el sistema sueco evidencian aspectos claramente mejorables.

Del mismo modo, los desafíos más destacados dentro del sistema educativo español exigen resolver cuestiones acuciantes como las que aquí se esbozan:

- *¿Pacto anhelado o disenso en aumento?* La aprobación de la LOE en el año 2006 pretendió conseguir el consenso político. Sin embargo, a pesar del espíritu de negociación con que se acometió la reforma, tuvo que aceptar ser sólo una ley de amplios acuerdos (DE PUELLES, 2007). La dificultad de responder a las demandas de tantos y tan distintos actores sociales y educativos evidencia el largo camino que aún queda por recorrer desde la perspectiva de un posible pacto en esta materia en los albores de la aprobación de una nueva ley polémica, la LOMCE.
- *¿Financiación pública capaz de garantizar equidad y calidad en el sistema?* Podemos decir que uno de los mayores logros de nuestra democracia ha sido la extensión de la escolarización hasta su universalización. Sin embargo, hay que seguir avanzando en el alto nivel de equidad educativa alcanzada, así como en la consecución de mejores niveles de calidad. A este respecto, estudios como PISA

demuestran que la excelencia sólo es posible de este modo (ROCA, 2008). El sistema público de enseñanza es el que regula los valores constitucionales del pluralismo, la tolerancia, la libertad, la no discriminación, a la vez que el que garantiza el acceso universal a la educación básica, lo cual implica una adecuada financiación con fondos públicos. Si es importante que la regulación educativa responda a los principios y valores constitucionales y a los niveles de calidad y equidad exigibles, no lo es menos asegurar la financiación suficiente del sistema, otra de las cuestiones básicas actualmente en debate debido a la crítica situación económica por la que atraviesa nuestro país. Sería deseable en este sentido que la anunciada asignación de fondos extra para los centros que emprendan planes de calidad asociados a la rendición de cuentas no suponga una rivalidad inter-centros asfixiante.

- *¿Confianza o desconfianza en el docente? ¿El profesor es un problema o una solución?* La recuperación del prestigio docente requiere cimentarse sobre la práctica de un profesorado motivado, necesitado de una dignificación en su función docente, asunto que ha llevado incluso a proponer al profesor como autoridad pública en distintas Comunidades Autónomas. Más allá del posible debate abierto al respecto, resulta imprescindible dotar al profesorado de posibilidades de formación, autonomía y recursos suficientes (CARBONELL, 2009).

Resulta manifiesta la dificultad por que tanto los poderes públicos centrales como los autonómicos garanticen un único sistema educativo orientado por principios y objetivos comunes, siguiendo bases constitucionales, en armonía con la diversidad nacida de la descentralización política. Este medio siglo de reformas y vaivenes legislativos nos ha enseñado varias cuestiones: una de ellas, que el bagaje de definiciones reformistas sobre educación, expresadas con la LOE en términos de “competencias” y en la naciente LOMCE aún desconocidas, no es suficiente para resolver los problemas educativos de fondo de la práctica docente; y otra, que la necesidad de un acuerdo socioeducativo capaz de superar el permanente disenso político, resulta acuciante para el conjunto de la ciudadanía. A ello cabría añadir la necesidad de priorizar el capital cultural por encima del económico porque no podemos convertir la escuela en el jardín de los ricos, sino en el de los cultos (FERNÁNDEZ ENGUITA, 2012).

Parece innegable la deconstrucción del modelo de estado de bienestar a escala global. En la actualidad, tanto el sistema educativo sueco como el español están sufriendo el impacto de la agenda neoliberal, que está implantando políticas proclives a emular la dinámica de la economía de mercado. Cada vez con más frecuencia, los centros docentes empiezan a verse como proveedores, y el alumnado y sus familias, como clientes, de ahí que este modelo esté repercutiendo decisivamente en la sociedad y con él, que puedan aumentar tanto la desigualdad como la exclusión social (OLMEDO, 2012). La cuestión es que Suecia, que parecía escapar a los dictámenes de esta agenda desde la estabilidad del

modelo de escuela comprensiva de otros tiempos, se ha visto también imbuida por este mismo proceso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BJÖRKLUND, A (2005): The market comes to education in Sweden: an evaluation of Sweden's surprising school reforms. (New York, Russell Sage Foundation).
- BROCK, C. and TULASIEWICZ, W. (2000): Education in a single Europe, Taylor and Francis Group, pp. 344-376.
- CARBONELL SERRABOJA, J. (2009): ¿Más o menos especialistas? Cuadernos de Pedagogía, 386, 3.
- EURYDICE (2013): Population: Demographic Situation, Languages and Religions in Sweden (Brussels, Eurydice).
- FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2012): ¡Cómo nos gusta suspender!, Cuadernos de Pedagogía, 425, 28-33.
- FRÍAS DEL VAL, A. S. (2007): La educación y la Administración Local, Participación Educativa, pp. 5-21.
- GARCÍA GARRIDO, J.L. (2005): Sistemas educativos de hoy (Ediciones Académicas, S.A.)
- GONZÁLEZ VILA, T. (2004): "Competencias estatales y autonómicas en la determinación del currículo o sobre las enseñanzas mínimas comunes", en REY, R. (Comp.), Análisis y situación de las Comunidades Autónomas, pp. 161-195. (Madrid, Santillana Educación)
- IDERGARD, T. (2010): School Choice in Sweden. The Heritage Foundation.
- LUNDGREN, U.P. (2002): Homo pedagogicus? Framtider, 3, 4-10.
- LUZÓN TRUJILLO, A. y OLMEDO REINOSO, A. (2006): Las diferencias de clase en la escuela pública y concertada. Una aproximación descriptiva. X Congreso Nacional de Educación Comparada (San Sebastián).
- NAVARRO LÓPEZ, V. (2004): El Estado del bienestar en España. (Barcelona, Tecnos)
- OECD (2013): Expenditure and Training. Expenditure by nature and resource category (Paris, OECD)
- OLMEDO, A. (2012): ¿Más información, más libertad y más igualdad conllevan mejores resultados?, Cuadernos de Pedagogía, 425, 38-42.
- O'DOWD (2013): Early childhood Education in Sweden: The Market Curriculum 2000-2013?, Revista Española de Educación Comparada, 21 (2013), 85-118.
- PETTERSSON, Thorleif (2000): Svensken och religionen. In svensktkynne, ed. Leif Lewin, 9-23. Act Universitatis Upsaliensis. (Stockholm, Almquist and Wiksell)
- PRATS, J. y RAVENTÓS, F. (2005): Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación? (Barcelona, Fundación La Caixa)

- PUELLES BENÍTEZ, M. de (2006): Problemas actuales de política educativa (Madrid, Morata).
- ROCA, E. (2008): PISA es un instrumento de mejora, no un arma arrojadiza. Cuadernos de Pedagogía, 381, pp. 42-47.
- ROTBERG, C. I. (2004): Balancing change and tradition in global education reform, en FORSBERG, E. and LUNDGREEN, U.P. Sweden: A welfare state in transition, pp 187-206. (The Rowmand and Littlefield Publishing Group, Inc.).
- SCHLEICHER, A. (2008): “En España, la mejora pasa por dejar margen de maniobra al profesorado”, Cuadernos de Pedagogía, 381, 36-40.
- VALIENTE, O. (2012): ¿Tiene sentido hablar de dualización educativa? Cuadernos de Pedagogía, 425, 43-47.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- MIPEX (2010): Migrant Integration Policy Index. Disponible en: <http://www.mipex.eu/sweden>
- OECD (2012): Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing. Disponible en: (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en>).
- SAMENLAND (1999): The Sami People in Sweden: (http://www.samenland.nl/lap_sami_si.html).
- SVENSKA INSTITUTET (2010): Swedish government and politics. The official gateway to Sweden. Consultado el día 18 de noviembre de 2012 (<http://www.sweden.se/eng/Home/Society/Government-politics/>).
- SVERIGES KOMMUN OCH LANDSTING (2008): Quality and efficiency in Swedish Health Cares: Regional comparisons. consultado el día 18 de marzo de 2008: (<http://www.socialstyrelsen.se>).
- SWEDISH MINISTRY OF EDUCATION AND RESEARCH (2011): The Pre-School System (<http://www.government.se/sb/d/7172>).

PROFESIOGRAFÍA

Pilar García-Zarza

Doctora en Ciencias de la Educación. Funcionaria de Carrera Docente en Educación Secundaria en la especialidad de Filosofía y Psicología. Jefa del Departamento de Filosofía en el IES Severo Ochoa (Alcobendas), donde desarrolla su labor docente en la etapa de Bachillerato. Colabora con el Instituto de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF) del Ministerio de Educación con publicaciones periódicas. Su actividad docente se centra en la organización de programas institucionales vinculados a la

dirección de proyectos de investigación en Bachillerato, habiendo recibido reconocimientos oficiales por la coordinación de los mismos y publicado sobre este tema artículos diversos en revistas de educación especializadas. Asimismo, participa asiduamente en actividades de formación, actualización y perfeccionamiento del profesorado tanto en España como en el extranjero. **Datos de contacto:** I.E.S. Severo Ochoa, Calle Francisco Chico Mendes, nº 3, 28100 Alcobendas, Madrid (España). E-mail: pilargarciazarza@yahoo.es.

Fecha de recepción: 14 de diciembre de 2012.

Fecha de revisión: 23 de enero de 2013 y 11 de febrero de 2013.

Fecha de aceptación: 1 de agosto de 2013.