

# Didáctica y organización escolar en la transición democrática española

## *Teaching and school organisation in the Spanish transition to democracy*

Francisco Beltrán Llavador  
francisco.beltran@uv.es  
*Universitat de València (Espanya)*

Data de recepció de l'original: setembre del 2011

Data d'acceptació: octubre del 2011

### RESUM

A la literatura científica usual, a les disposicions normatives i fins i tot en termes col·loquials és molt freqüent diferenciar entre currículum i organització del centre escolar. Aquesta pretensió de singularitat que només és útil per emfatitzar el protagonisme d'un o altre terme en una determinada seqüència d'accions, es comprova que és artificial enfront de la necessitat d'abstreure cada àmbit respecte al seu igual. El currículum no seria possible sense un format organitzatiu que li donés suport estructural en l'ordre de la institució; el contrari és encara més absurd: concebre un pla d'estudis sense cap referència a continguts, etapes del seu traçat, regles... En termes acadèmics, pot dir-se que el currículum determina l'organització seleccionant les condicions per al seu curs, mentre que l'organització opera al seu torn una altra determinació sobre el currículum, ara sota la forma de limitar les seves possibilitats. Òbviament, quan un currículum es veu constret o, si es prefereix, sotmès a la pauta o el format organitzatiu, deixa de ser «un» currículum indeterminat per passar a ser «el» currículum C, determinat, precisament, per les formes de l'organització; al revés, quan una organització requereix considerar allò que tindrà lloc, considerant el seu format legal, deixa de servir-se del

discurs relatiu a qualsevol organització, perquè ara es tracta de «la» organització escolar, determinada per «aquest» i no per cap altre currículum que pugui transcórrer al seu interior. Referent a això, el que és important és retenir que cap esdeveniment organitzatiu no deixa de tenir efectes curriculars, com també que cap canvi curricular no pot plantejar-se abstractament-lo de les seves condicions materials de realització.

PARAULES CLAU: història del currículum, organització escolar, Transició democràtica, Espanya.

## ABSTRACT

In the traditional scientific literature, regulations and even colloquial language, it is common to differentiate between curriculum and school organisation. This claim to uniqueness, which is only useful for highlighting the prominence of one of these concepts in a certain sequence of actions, has been proven to be artificial in the face of the need to extract each area compared with its peer. Curricula would not be possible without an organisational format that provides structural support within the institutional order and the opposite is even more absurd: designing curricula without reference to content, its design stages and rules, etc. In academic terms, the curriculum can be said to determine the organisation by selecting the conditions for the course, while in turn, organisation determines the curriculum, in the form of limiting its possibilities. Obviously, when a curriculum is constrained or, if one prefers, subjected to organisational formats or guidelines, it stops being «an» indeterminate curriculum and becomes «the» determinant curriculum, precisely because of these organisational forms; to the contrary, when an organisation needs to consider what will be, by considering its legal format, it no longer serves the discourse on organisation, because it is «the» school organisation, determined by «that» curriculum and not by another that may be gestating within it. In this regard, the important thing is to prevent any organisational issue from having effects on the curriculum; curriculum changes can be considered by removing them from their material conditions of implementation.

KEY WORDS: history of the curriculum, school organisation, democratic transition, Spain.

## RESUMEN

En la literatura al uso, en las disposiciones normativas y hasta en términos coloquiales es muy frecuente diferenciar entre Currículum y Organización del centro esco-

lar. Esa pretensión de singularidad que sólo es útil para enfatizar el protagonismo del uno o la otra en una determinada secuencia de acciones, se comprueba artificialmente frente a la necesidad de abstraer cada ámbito respecto a su par. El Currículum no sería posible sin un formato organizativo que le diera soporte estructural en el orden de la institución; lo contrario es todavía más absurdo: concebir un plan de estudios sin referencia alguna a contenidos, etapas de su trazado, reglas... En términos académicos, puede decirse que el currículum determina a la organización seleccionando las condiciones para su curso, mientras que la organización opera a su vez otra determinación sobre el currículum, ahora bajo la forma de limitar sus posibilidades. Obviamente, cuando un currículum se ve constreñido o, si se prefiere, sometido a la pauta o el formato organizativo, deja de ser «un» currículum indeterminado para pasar a ser «el» currículum C, determinado, precisamente, por las formas de la organización; a la inversa, cuando una organización requiere considerar aquello que tendrá lugar, considerando su formato legal, deja de servirse del discurso relativo a cualquier organización porque ahora se trata de «la» organización escolar, determinada por «ese» y no otro currículum que transcurrirá en su seno. Al respecto, lo importante es retener que ningún acontecer organizativo deja de tener efectos curriculares, así como ningún cambio curricular puede plantearse abstrayéndolo de sus condiciones materiales de realización.

PALABRAS CLAVE: Historia del currículum, organización escolar, transición democrática, España.

## I. AVATARES DE LA TRANSICIÓN

Si bien la transformación de la educación en España, y más en concreto de la estructura de su sistema y del régimen de los centros públicos, ha pasado a asimilarse a los logros derivados de la Transición Española, lo cierto es que, como en algunos otros aspectos, éste ya se había iniciado casi una década antes e incluso tuvo una primera aproximación legal —cuya reevaluación parece cada vez más necesaria a la luz de los sucesos posteriores— en la conocida Ley General de Educación o Ley Villar (por el apellido del Ministro Villar Palasí bajo cuyo mandato se aprobara).<sup>1</sup> Los diferentes formatos curri-

<sup>1</sup> El detalle de todos los avatares de las reformas curriculares y organizativas previas a la Ley del 70 y en sus circunstancias políticas y sociales, mi libro *Política y reformas curriculares* (ver bibliografía).

culares posibilitados por ella cumplieran funciones sociales asimismo distintas: legitimación del nuevo Estado, preparación escolar para la formación de una capa de profesionales semicualificados, etc. Procuraba ocultarse, sin embargo, que con ella se pretendía en último extremo, dar respuestas que sometieran un movimiento estudiantil que se había organizado y cobrado protagonismo social en el decenio anterior.

Entender la necesidad de tales cambios requiere conocer mejor esa etapa previa, los años 60, que consolidó el tecnocratismo como ideología dominante y lo transportó o aplicó a ámbitos escolares dando origen a lo que en su momento traté al estudiar pormenorizadamente el origen del currículum «tecno-burocrático» (Beltrán, 1991) cuya significación en la transición quizá haya ocasión de señalar en este mismo escrito, junto a otras variables «extra-curriculares» (economía, política internacional, grupos de poder en el seno del Estado, etc.) con cuya cita, aunque no se aborde su detalle, pretendo poner de manifiesto la frecuente ignorancia de los aspectos políticos que subyacen a las reformas didáctico-organizativas y que, a menudo, sobreviven cristalizadas hasta mucho tiempo después de su vigencia teórica o legal.

A causa de ello, las reformas escolares de los años 1970 al 2000 (por citar marcos de transición muy amplios) no han estado presididas por principios educativos (que sólo parecieron cobrar importancia en los inicios del estado franquista como en el cambio constitucional; ambos, sin embargo, fueron disolviéndose hacia otros fines y las reformas parecen haber afectado sólo procedimientos). Quizá a causa de esa privación de racionalidad final, que sustituyó innovación en los principios por reformas procedimentales, la educación ha acabado viéndose como el paso obligado por los recintos escolares para obtener credenciales que intercambiar en el mercado de trabajo.

El núcleo de esa etapa anterior lo constituyó la publicación de Los Nuevos Cuestionarios para la Enseñanza Primaria, que no sólo tuvieron relevancia para la selección de los conocimientos a impartir, su distribución y valoración, sino que precedieron al fenómeno, social y económico, posterior a los 70, de la masiva producción editorial de libros de texto y su influencia progresiva en aspectos de la descalificación docente.

No obstante, es igualmente cierto que la Transición política comporta la constitucionalización de la Educación, con todos los aspectos positivos (consagración de libertades y derechos democráticos) y, por qué no nombrarlo, obstáculos al desarrollo de ciertos aspectos educativos que ello acarrearía.

Por otro lado, debe destacarse desde el principio la dificultad de centrar la mirada analítica (más si es política) en los aspectos didácticos y organizativos

por separado; de ahí la necesidad de contextualizarlos en las políticas de Estado y de las intervenciones en otros ámbitos educativos.

Señala Maravall en su libro *La política de la transición* (1984: 19): «La transición hacia la democracia requiere ser examinada desde *un punto de vista genético*, que atienda a la propia política de actores colectivos, a sus estrategias y a sus concepciones» (cursiva en el original), lo que en el caso de España puede apuntar a un análisis de las estrategias seguidas por los agentes sociales desde sus diferentes posiciones de clase que, de no cambiar en las dominantes, supondría su prolongado desgaste y deslegitimación progresiva; mientras, para las clases subordinadas podía conducir al intento de repetidos e infructuosos enfrentamientos civiles.

Una etapa curricular, por lo general minusvalorada —si no ignorada— por los estudiosos del currículum fue la creación del Centro de Documentación y Orientación Didáctica de la Enseñanza Primaria (CEDODEP, 1958). En efecto, el periodo al que da comienzo tal iniciativa es, sin duda, el más rico en innovaciones didácticas entre los vividos desde la guerra civil: búsqueda de la eficiencia —sin entrar ahora en valoraciones acerca de su conveniencia en educación o no—, cursos de formación del profesorado, planes de estudio del magisterio, control de libros de texto, inspección, revistas y publicaciones... todo ello y más se ve sometido a intervenciones desde órganos dependientes del Ministerio y que tienden a incrementar cuanto menos el aspecto moderno (o modernizador) de la educación en España.

El Plan de Estabilización de 1959 supuso el inicio de la incorporación progresiva de España al sistema económico del resto de países europeos desarrollados. Dicha transformación es la que tuvo lugar, principalmente, en la década del sesenta, instrumentada a través de unos Planes de Desarrollo (llevados a cabo gracias a la inyección de capital financiero en la industria, de manera que ya a finales de los sesenta unos pocos bancos controlaban las mayores empresas del país). Ahora bien, desde la incorporación a las finanzas —a finales del siglo diecinueve— de la vieja aristocracia, que ahora participaba como uno de los sectores del Estado franquista, la anterior alianza de capital industrial y financiero se había proyectado en una infraestructura industrial que debía dar soporte a un desarrollo que, a su vez, requeriría una cada vez mayor administración pública. Eso significaba la intrusión de sectores de clase ajenos a los anteriores en los mecanismos de dominación y, por tanto, la fragmentación del bloque dirigente que, en cierto modo ya contaba con desafectos, procedentes de una monarquía carente de representación (al margen de la simbólica que mantenían en el propio Estado). En efecto, si bien hasta entonces existía una

estrecha conexión entre la aristocracia financiera y el aparato militar, ahora un Banco de España nacionalizado, y por tanto conectado a la Hacienda Pública, se erigió en interlocutor relativamente autónomo con la Comisaría del Plan. Para el delicado equilibrio del poder del Estado franquista, ello suponía una alteración que cobraría expresión en tensiones constantes entre la Administración y la aristocracia financiero-industrial —sectores cuya alianza se explica por la necesidad de financiar «iniciativas empresariales», para las cuales el capitalismo familiar ya no podía ser suficiente.<sup>2</sup>

Todo esto no era sino producto de una larga y constante penetración de la sociedad en el Estado que, en los últimos años corre en paralelo de una penetración del Estado en la sociedad «a través del intervencionismo económico ya desde el Plan de Estabilización y con acento especial en el giro tecnocrático» (Moya, 1985: 33). Tras esto, es inevitable volver a la cita textual de los autores del estudio que ahora se toma como referencia: «El desarrollismo, el consumismo, la preocupación por el crecimiento económico y el auge de la economía, creadores en la población de una ideología que aún no se ha agotado, arrinconaron las expectativas de control redistributivo y las reconvirtieron en pasiva espera de beneficios del crecimiento. Llevada a su extremo, la combinación de un Estado “privatizado” por los intereses de los grupos de presión y una sociedad reglamentada e intervenida “desde arriba”, produjo una consecuente cosificación de los sujetos que habían de conformarse a comportamientos estipulados y esperar, que no reivindicar, a que la ola de la riqueza les alcanzara de acuerdo con la racionalidad del sistema capitalista». (*Ibidem*)

Hacia mitad de la década del sesenta, y coincidiendo precisamente con la plena implantación de los polos desarrollistas, el movimiento obrero se manifiesta especialmente reivindicativo, al igual que el estudiantil, en una tendencia que ya sería creciente hasta la muerte del dictador. La reacción fue un aumento correspondiente de la represión, a veces de manera incruenta, pero no menos efectiva, bajo la forma de represalias laborales (suspensiones de empleo y sueldo, despidos por razones políticas, cese de representantes obreros...) Al tiempo que esto ocurría y bajo una aparente retracción del movimiento obrero, éste iba recuperando su organización en y desde la clandestinidad, siendo sus acciones en especial significativas durante los años inmediatos anteriores a mediados de los setenta (en el caso particular de la UGT significó la reaparición pública del PSOE, bajo la dirección de exiliados).

<sup>2</sup> Para un excelente análisis de la economía durante el franquismo, se recomienda la lectura del libro de Moya (1985).

Toda esta intensificación de la agitación social alertó a grupos dirigentes preocupados por los efectos posibles de una crisis de Estado, que por ello se organizaron en informales grupos reformistas pertenecientes al «Régimen». En tales grupos encontraban representación diferentes sectores del Estado, a excepción probablemente de los militares, quienes se vieron especialmente golpeados, al igual que los supuestos planes sucesorios del régimen, por la muerte de Carrero Blanco, tenido como garante del continuismo.<sup>3</sup> Fue ésta una acción enmarcada en una intensificación del terrorismo que, a su vez introducía una cadena de estados de excepción y acentuaba el sentimiento de necesidad de dar fin a la que ya era claramente una crisis de la dictadura. En efecto bastaría con consultar la literatura «secundaria» de esos años para comprobar los múltiples intentos de promover —con toda la cautela necesaria— movimientos, plataformas, juntas, propuestas varias que dieran cauce a la que ya entonces se dio en llamar «derecha civilizada».<sup>4</sup> Por el contrario, los sectores más resistentes del régimen se empeñaban en sus estrategias represivas, cuya manifestación más cruel fue, probablemente, las cinco ejecuciones de septiembre del 75, a menos de dos meses de la muerte del dictador y cuando ésta ya estaba poco menos que anunciada.

Si bien, como se acaba de ver, la Transición no comenzó propiamente con la muerte de Franco, es igualmente erróneo pensar que tuvo como fin el Referéndum de diciembre del 76 en el que se aprobaba la Ley de Reforma Política. Durante ese año, al mismo tiempo que se pone de manifiesto el fracaso del sucesor oficial, Arias Navarro, salen a la luz diferentes propuestas de coaliciones democráticas, el interior de cada una de las cuales representa diferente composición hegemónica; pero, indiscriminadamente, incrementaban de manera cruel la represión por parte de sectores derechistas en connivencia con «ultras» que persistían en el seno del Estado (recuérdense las cruentas acciones en Elda, Victoria, Montejurra, Atocha...). Sorteando todas estas dificultades se camina hacia la construcción de un pacto que llevaría finalmente al citado referéndum.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Julio Rodríguez Martínez, a la sazón Ministro de Educación en el gobierno de Carrero, se presentó «en un estado de shock emocional ante el jefe de Policía de Madrid [...] y se ofreció para formar un comando vindicativo que buscara a los asesinos y les diera muerte». (Preston, 1986: 73)

<sup>4</sup> La expresión cabría atribuirla (ignoro con qué precisión genealógica) a Areilza quien la definió en una entrevista concedida a *Cambio 16* (núm. 317, 1978)

<sup>5</sup> No me refiero, obviamente, al «Pacto de la Moncloa», de 1977, cuyo comentario pormenorizado, en este contexto, desvirtuaría el sentido del artículo. Los interesados pueden consultar al respecto: Etxezarreta (2001).

El pacto implicaba, obviamente, concesiones por todas las partes que lo aceptaron, pero en especial una organización de la derecha democrática, agrupada en un primer momento en múltiples formaciones partidistas para acabar en una especie de gran partido que los integrara a todos, la Unión de Centro Democrático (UCD) Precisamente en razón de la precariedad u oportunidad de su constitución tal agrupación nació ya condenada al desmembramiento cuando se recompusieron internamente las fuerzas que en principio lo encarnaron.

Es inútil decir que los diferentes micro partidos representaban distintos grupos de interés y que el reparto de las posiciones de gobierno (cuando no de poder) obedecía a un sistema más cuasi-feudal que de cuotas, lo que cabe leer en clave del Estado como la necesidad prioritaria de la burguesía y otras clases dominantes por apuntalarlo.

Probablemente, los dos años claves en la definición del formato de la transición política española son aquellos respecto a los que existe una literatura comparativamente inferior. Se trata de los comprendidos entre la muerte del dictador (aunque es obvio que ya antes se habían producido múltiples conversaciones soterradas) y la aprobación del texto constitucional. Las elecciones generales de 1977 que darán inicio al periodo constituyente, que a su vez se cierra con la aprobación de la constitución de 1978, marcan el punto de inflexión del periodo bianual en que se dirimen cuestiones claves que podrían quedar representadas por términos, de valor ya casi simbólico, tales como ruptura, reforma, continuismo, pluralismo, pactos, legalidad y /o legitimidad —manteniendo las diferencias esenciales entre ambas—, compromiso, libertades, concordia y /o reconciliación, constitución...

## II. DIDÁCTICA Y ORGANIZACIÓN ESCOLAR EN TRANSICIÓN

Aproximarnos a las facetas escolares didáctica y organizativa requerirá precisar ahora la mirada para dar mayor alcance a su perspectiva, hasta alcanzar el ámbito educativo, aún sin abandonar la plataforma de la política general, como hicieron en su momento Del Águila y Montoro (1984: 32): «(...) no hay que perder de vista el hecho de que bajo el franquismo sí se intentó seriamente elaborar una ideología consistente, sobre todo durante los primeros años, así como hacer calar los presupuestos de dicha ideología en los distintos estratos sociales. En definitiva, se intentó con ahínco la actualización social de aquella ideología por muy antiguos que sus presupuestos pudieran parecer.



[...] Incluso dentro del periodo “aperturista” la línea de demarcación es clara y la “legítima concurrencia de pareceres” no encubría otra cosa que el acceso al poder de gestión política de acuerdo con los sucesivos cambios de la correlación de fuerzas del bloque dominante».

La mayor demanda en educación, provocada por un desarrollo social más amplio, se hacía extensiva al desarrollo simultáneo, cuando no previo, de todos los niveles, incluyendo el universitario,<sup>6</sup> hacia el cual se habían dirigido los principales temores del Régimen, desde la reforma de Ruíz Giménez quien, en el 56, posibilitó que se revelara lo subyacente a su fuerte impregnación de ideología franquista.

En el contexto de la tecnocracia gobernante se recurre, como vía para la reforma a medio plazo de la Universidad, a la Ley General de Educación de 1971 o Ley Villar, que unía a sus declaradas intenciones apolíticas, la señalada crisis de fiscalidad. Como veremos a continuación, la Ley ni pudo acabar con aquéllos problemas ni con su *sfumatura* hacia el resto del sistema educativo.

No obstante lo señalado, la tesis que sostuvieron De Esteban y López Guerra (1977: 53) fue que: «Una efectiva reforma del Estado, que comportase su modernización, suponía la necesidad de ampliar su capacidad económica mediante una reforma fiscal, que era mucho más de lo que los tecnócratas se proponían. Esta deficiencia económica, y la falta de colaboración de gran parte de los afectados, provocada por el autoritarismo del Régimen, hizo fracasar [...] la reforma educacional».

A su vez, el necesario incremento de las inversiones, tanto estatales como privadas, presuponía que tales inversores tuvieran un grado de confianza o seguridad en la evolución, a medio largo plazo, de la política. Sin embargo, a pesar de estar aprobada desde 1946 la Ley de Sucesión, ya desde los años anteriores al 70 se era consciente de que el Régimen había dejado de tener futuro; lo que a partir de entonces constituía la hoy llamada «agenda» de la clase política no era ya el mantenimiento de la legislación con que primero se había intentado dotar de legitimación al nuevo régimen (de 1938 y 1939), refrendadas por las posteriores Leyes Fundamentales, sino la nueva organi-

<sup>6</sup> Tras el fracaso de una Ley de Autonomía Universitaria, que no llegó a superar su paso por las cámaras legislativas, en 1983 se aprueba la Ley de Reforma Universitaria (LRU) que pretendía adecuar la dirección y gestión de las universidades al Estado de las Autonomías, previamente definido y lo hacía, precisamente declarando cuatro grandes ámbitos de autonomía universitaria: estatutario, académico, económica y de política de personal.

zación del Estado, necesaria tras la muerte de Franco<sup>7</sup> (De Esteban y López Guerra 1977: 79). Estaba claro que por mucha reforma fiscal que se abordara, ésta no iba a ser nunca suficiente para legitimar por sí misma el papel del Estado, porque eso significaría el reconocimiento de las clases, sus diferencias y la distribución desigualitaria entre ellas. Las luchas universitarias, a su vez, demostraron que una respuesta puramente tecnocrática tampoco satisfaría las demandas de carácter político.

Escrito en 1980, Cebrián dejaba dicho, apenas aprobada la Constitución y tomadas las primeras medidas de gobierno: «[...] la democracia no ha mejorado en nada o casi nada nuestro sistema de enseñanza» (p. 91) y, en el mismo año, Fernández de Castro (1980: 66), intenta una explicación que, aun resultando muy aventurada, no deja de coincidir en el mismo fenómeno: «En la actual crisis económica, el desajuste de nuestro sistema de enseñanza con el mercado de trabajo es profundo, aunque es desigual según las salidas profesionales y los mercados sectoriales de que se trate. Los escolares y de forma más acusada los estudiantes de las universidades y de algunas escuelas profesionales resienten los efectos de este desajuste y lo expresan en una caída brusca de interés por sus estudios a los que no encuentran utilidad».

Apenas unos meses después, el siguiente número de la misma revista publica un artículo que, en clave de hegemonía gramsciana, comienza señalando cómo «En los años de la transición de la dictadura a la democracia las clases dominantes del estado español realizaron un esfuerzo considerable [...] que se centró en la adecuación del “nuevo Estado”, la nueva estructura política, a sus necesidades de dominación. [...] Es a este ámbito [de la enseñanza] al que nos vamos a referir, ciñéndonos específicamente a lo que atañe a la enseñanza básica [...] En el terreno institucional cabe situar la aprobación del Estatuto de Centros Docentes y la preparación de la Ley de Financiación de la Enseñanza» (Bardavio y Colominas, 1980: 38).

Mucho más prolijo que el anterior, la lectura en su conjunto de este artículo pone de manifiesto los principales aspectos que marcaron la agenda de la transición (al menos en sus intenciones) hasta su consolidación, presuntamente lograda tras el fallido golpe de Estado del siguiente año. Desde las

<sup>7</sup> Resulta cuanto menos curioso seguir hoy la polémica que mantuvieron el falangista Rodrigo Royo desde la revista *SP* y el monárquico Bernardo de Salazar desde *ABC*, durante la primera quincena de mayo de 1966; en ella se utiliza por primera vez la expresión «Después de Franco ¿qué?», que posteriormente daría nombre, en 2003, a un libro en que colaboró Santiago Carrillo -al que en ocasiones se toma como autor de la frase.

cifras de los presupuestos hasta la situación del profesorado, pasando por las construcciones escolares, se desgranaban los aspectos que hacen sospechar al autor (no sin cierto grado de ¿justificado? conspiracionismo): el objetivo sería «retrasar cada año el comienzo de curso en la enseñanza estatal, y procurar que cuando éste empieza, se produzca en la mayor parte de localidades con los problemas de profesorado y material no plenamente resueltos.» (p. 40). No deja de ser curioso, sin embargo, y por ello en parte ha sido citado ese artículo, que resume las «estrategias de la izquierda» frente a la anterior situación en las siguientes: a) adecuado aprovechamiento de los mecanismos institucionales; b) vertebrar un movimiento popular alrededor de la problemática educativa y c) «una eficaz labor en el terreno de la calidad de la enseñanza escolar».

No obstante el argumento derrotista de los autores citados, aún se intentó una reforma posterior a la del año 1970 y ya en el primer periodo de la Transición. Se trató de la fallida Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares que, por iniciativa de una todavía exigua izquierda parlamentaria, el Tribunal Constitucional declaró en buena parte invalidada (en 13-II-1981) por contravenir los principios de la Carta Magna. Antes que ello habría que dedicar un probablemente largo apartado a los avatares de la redacción y acuerdo relativos a la formulación definitiva del artículo 27 de la Constitución, en las condiciones y términos en los que se aprobó. Digamos sólo que, si bien sometía algún principio fundamental a la máxima sanción, dejaba en una limbo de ambigüedad aspectos cuyo posterior desarrollo por los gobiernos sucesivos, nacionales y autonómicos, no han llegado a consensuarse aún hasta el presente. Desde la aprobación de la Carta Magna hasta finales del año 1982 no puede hablarse con propiedad de transición en la política educativa española, puesto que las propuestas, más o menos exitosas (en realidad, casi nada) de los años 1976 al 1982 eran una continuación que no buscaba afectar en exceso la realidad global de la educación, ámbito al que, salvo sectores con mayor implicación profesional y compromiso político, no veían necesidad de reformar salvo en aspectos perfectamente conciliables con la Ley del 70, todavía vigente.

Pero, como se verá poco más tarde, los principios fundamentales recogidos en la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 1985),<sup>8</sup> recogían y daban sanción legal a dimensiones democráticas tan importantes como el derecho de todos a la educación, la libertad y calidad de la enseñanza, la participación en el control y la gestión de los centros por parte de la comunidad

<sup>8</sup> La Ley fue aprobada por el Parlamento en marzo de 1984; sin embargo, sólo pudo ponerse en vigor tras sentencia del Tribunal Constitucional dictada el 27 de junio del año siguiente.

educativa, etc. Si algo puede llamar la atención en su lectura es que, treinta años después de planteadas, de los cuales los gobiernos de izquierda han estado apuntando legislativamente hacia las mismas posiciones unos veinticinco, todavía no se han alcanzado plenamente y, por tanto, continúan figurando en las agendas de algunos grupos políticos y/o profesionales, contando con un resto que, sin conseguirlas, ha renunciado a alcanzarlas. También para el caso ofrecen los autores, aun con la escasa perspectiva con que contaban, explicaciones, ya de previsión o constatando, fracaso de dichas estrategias. Sus conclusiones, a finales de los ochenta, no podían ser más desoladoras: «[...] quizá, una vez repuestos de tanta sorpresa, valga la pena preguntarse si en el fondo lo que ocurre es que no existe una alternativa radical y cualitativamente distinta a la que propugna UCD (al margen de las palabras y declaraciones de principios; porque, si no es así, es difícil de entender que aquellas fuerzas sociales que se muestran abanderadas de la escuela pública están oficiando en estos momentos, por las razones aducidas en uno u otro sentido, como sus sepultureros» (p. 41).

Un aspecto particular que suele quedar descuidado al tratar el fenómeno escolar en el contexto de la transición es el que alude a una de las dimensiones organizativas más globales dado que incorpora la lógica dominante para el resto. Me refiero al recurso, como «marco dominante», del o los procedentes de los ámbitos productivistas. El ya citado Moya (1985: 72-73) escribe al respecto: «La organización, a la vez que impone el marco objetivo que determina la acumulación de los resultados individuales como “objetiva dinámica empresarial”, segrega una ideología que legitima el resultado colectivo de la libre participación de todos en un complejo que se autodefine como “nuestra empresa”, imponiendo así, normativamente, la mutua interdependencia y colaboración de todos sus miembros en un cierto clima de “comunidad”, de “moral empresarial colectiva”, de “motivación e integración corporativa”: la “gran familia”».

Con ello el autor citado viene a coincidir con la definición y uso que Abravanel hacía de la expresión «ideología organizativa»: «conjunto de ideas fundamentales y de consecuencias operativas, ligadas en un sistema de creencias dominante, que produce contradicciones pero sirve para definir y mantener la organización» (p. 274).

La debilidad del régimen disciplinario de fábrica, tradicional en la pedagogía franquista, aumentó el valor social del profesorado. Eso suponía un cauce para la «creatividad» y «flexibilidad» de las formas del ejercicio didáctico: invención de nuevos ámbitos de expansión pedagógica, incorporación de nuevos principios definitorios del trabajo docente: colaboración, reflexión,

comunicación, experimentación; pero también voluntarismo y ciertas formas de expresión de la afectividad que podían derivar fácilmente en anti-razonabilidad disciplinar.

El profesorado, en efecto, había logrado, a través de sus luchas en los años 70, conquistar mayor autonomía acompañada de un significativo incremento salarial. El aumento del coste general del mantenimiento del sector profesional docente conduciría a que lo hiciera posteriormente la exigencia de «responsabilidad» (rendición de cuentas) y la dependencia de otros sectores sociales (la profesionalización, que confería autonomía, suponía mayor dependencia corporativa frente al sistema cliente). Se iba instalando progresivamente una nueva idea de profesionalismo a través de la cual «buena parte de la legitimidad de la institución se traslada de la estructura a la subjetividad de sus miembros» (Terrén, 1999: 267). Como puede pensarse, tal proceso no se produce de forma abrupta y podrían encontrarse rasgos del mismo desde mediados de los años 70, aunque, en mayor medida, a partir de los 80, simultáneamente al inicio de las grandes transformaciones en los regímenes de producción, incluyendo los de la subjetividad del trabajador, y la simultánea emergencia o creación de otro nuevo que, contemporáneamente, resultaba todavía poco reconocible.

La presión de las demandas sociales, junto a las nuevas prácticas educativas institucionales comenzó a ejercer su determinación sobre la estructura de las organizaciones escolares; como consecuencia, se produjo un fenómeno, doble y simultáneo, que en términos de Sennett (2000) recibió los nombres de «reinención de las instituciones» y producción de una «identidad laboral frágil». Como las viejas estructuras estaban adaptadas a otro régimen disciplinario (jerarquía, departamentalización, burocracia), la nueva organización debería tener suficiente flexibilidad para soportar un modelo capaz de dar respuesta otras formas de producción y otras prácticas (véase, al respecto, la importancia que cobrará el discurso innovador) y, en este proyecto de combinar principios organizativos post-modernos con nuevas prácticas didácticas cobraba enorme importancia la comunidad como portadora pasiva de la nueva lógica de la dominación. Pero también debía conseguirse que la eficiencia de los nuevos formatos organizativos y métodos enraizara en la subjetividad o, si se prefiere, albergara nuevas subjetividades. Esto último es algo que, aún en el presente, puede resultar poco visible en un profesorado que, hasta el presente, se ha ido fragilizando.

En correspondencia con el ciclo disciplinario contractual, que tiene a la «fábrica democrática» como metáfora dominante, entre mediados de los años 60 a mediados de los 80 va construyéndose la imagen del profesor demócrata,

al servicio de la comunidad y no de un Estado satanizado por la economía neoliberal. El nuevo estadio mercantilista de la economía exige una redefinición del profesionalismo en términos de competencia, flexibilidad y multitareas (*multiskilled*). Los criterios de cumplimiento ceden su paso desde la referencia al dominio de un corpus de los conocimientos disciplinares al derecho de los padres y el énfasis en la eficiencia del servicio. Las tareas escolares pierden el sentido de responsabilidad colectiva para situarse en la cuenta de los logros individuales.

La LODE es una ley que pretende, en primer lugar, dar una señal contundente de las intenciones del nuevo gobierno para democratizar el sistema educativo. Para ello, se respalda en el cumplimiento del art. 27 de la constitución que dicta: «Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la administración con fondos públicos [...]». Pero también la propia Constitución había consagrado el Estado de las Autonomías (art. 2º, desarrollado en los posteriores). A la vez que las transferencias iban trazando una geometría irregular, se iba perdiendo parte de la «uniformidad educativa impuesta desde el Estado a todos los centros hasta la llegada de la Constitución» (San Martín Alonso, 1989: 215). En definitiva las políticas descentralizadoras podían acabar abocando en el fracaso de los sujetos afectados. El discurso político hace recaer sobre los actores la imputación del fracaso, pero se trata en realidad de una situación paradójica a la que conduce la complejidad de las formas bajo la contradictoria lógica de la descentralización: a) el aumento de las instancias participantes en la toma de decisiones conduce a un incremento del número de metas; b) la multiplicidad de metas obliga a complejos procesos conducentes a su reducción para organizar su acceso; c) pero, eso produce insatisfacción de las expectativas y disminución del consenso; d) la implicación de los ciudadanos en procesos de alto coste, sin encontrar satisfacción a sus demandas, produce desmotivación y retrae la participación; e) en consecuencia, cuantas más sean las posibilidades para participar instancias plurales, menos participarán. El proceso descrito aboca en un nuevo informalismo (Heydebrand, 1983: 105) consecuencia, en última instancia, de la prolongación de esta situación paradójica.

Barcellona (1992: 134) muestra otra expresión de la misma contradicción cuando escribe: «el ejemplo de la escuela (desdichadamente ya muy normalizada) puede servir como prueba significativa, porque en ella se realiza la socialización de los conocimientos que el hombre ha adquirido históricamente sobre sí mismo y sobre el mundo. Ahora bien, un aprendizaje basado en las relaciones interpersonales entre los individuos no es sustituible enteramente

por el uso generalizado del ordenador y del vídeo; el aprendizaje no es sólo la adquisición de una técnica, sino la experiencia de la relación entre dos individuos concretos. En particular, en la época en la que la necesidad de aprendizaje puede satisfacerse técnicamente mediante mecanismos automáticos se pone de manifiesto el límite intrínseco de la forma mercantil: la extensión de la indiferencia recíproca —característica de las relaciones de compraventa/intercambio— al ámbito de las necesidades distintas de la subsistencia material tiende a destruir la individualidad y la sociabilidad de las relaciones interpersonales».

Al menos a efectos educativos o escolares, el comienzo de la transición educativa en España no puede considerarse antes del año 1982, tal vez 1985, o bien hay que retrotraerlo a principios de 1960. Las primeras de estas fechas señala al gobierno socialista (los anteriores habían seguido políticas educativas continuistas) y la aprobación de su «ley estrella»; la segunda al cambio social que supone, primero, la implantación de los planes de desarrollo, la creación del CEDODEP y, con posterioridad, la hegemonía tecnocrática y el inicio de cambios efectivos en el terreno educativo que, si bien no cobran formato legal hasta 1970, introducen ya las lógicas que se extenderán y asumirán a partir de la promulgación de esa ley. Más difícil resulta datar el fin de la transición educativa, puesto que a la mencionada LODE seguirían otras, dictadas con frecuencia casi exponencial, que han acabado por configurar una realidad que no se puede decir consolidada porque deja aspectos, en el terreno de la disputa partidista e ideológica, solapados con el proceso de elaboración o aprobación de las respectivas leyes autonómicas, consecuencia del Estado de las Autonomías, consagrado por la Constitución. No es oportuno ahondar, en el contexto de este artículo, aunque no puede dejar de mencionarse, el efecto negativo que ello ha tenido y tiene sobre el profesorado y las familias (los estudiantes y el profesorado más joven no suelen tomar estos datos legales como referencia para su experiencia escolar).

Si bien ya el equipo del ministro Maravall había hecho públicas sus intenciones de reformar el Sistema Educativo, apenas pudo llegar más allá de la LODE (1985), puesto que una remodelación de su equipo, en 1986, le permitió tan sólo formular su *Proyecto para la reforma de la enseñanza*, en que se pormenorizaban los detalles previstos para la misma. El movimiento estudiantil salía a la calle —por motivos todavía difíciles de explicar— en el curso 1987 y en el 88 le siguieron las huelgas del profesorado. Podría considerarse el cambio de la responsabilidad del Ministerio hacia la persona de Solana como el fin de la transición educativa o, quizá, la aprobación de la Ley de Ordenación General del sistema Educativo (LOGSE, 1990). A efectos tanto

didácticos como organizativos —en su nivel micro— se trata de la ley que probablemente haya resultado más impactante, aún con todos los avatares que llevaron a su aprobación y que todavía tienen secuelas en su aplicación —en especial las derivadas del intento de implantar el principio de comprensividad (Beltrán, 2006). Vale pues, la pena detenerse en algún aspecto de esa Ley que, si bien puede no corresponderse cronológicamente con el tiempo considerado de la Transición política, sí representa plenamente, junto a la LODE, la transición educativa.

### III. CONTRADICCIONES Y PARADOJAS

Friedland y Alford (1993: 182) destacan que cada uno de los diferentes órdenes institucionales, en las sociedades occidentales contemporáneas, está presidido por una lógica central, «un conjunto de prácticas materiales y construcciones simbólicas», donde se encuentran arraigados los principios organizativos que mantienen esa lógica cohesiva. Lo que no dicen es que entre esas diferentes racionalidades existen conflictos que se resuelven cuando alguna integra las contradicciones entre el resto y sostiene al conjunto. La racionalidad educativa se basa en la extensión y generalización del conocimiento construido de acuerdo a principios asimismo racionales; pero empieza a hacerse evidente que la nueva racionalidad puede prescindir de los principios organizativos hasta ahora en uso. Con ello, la nueva organización podrá adquirir «legitimación, pero no necesariamente eficacia» (p. 187) y, no siendo necesariamente eficaces los medios, una lógica dominante eficientista permite explicar que lo superfluo de los aspectos organizacionales hace innecesarias las regulaciones.

La desregulación puede inducir fórmulas claramente antidemocráticas al no garantizar los mecanismos democráticos de gobierno y control de y en los centros escolares, por lo que estas dimensiones se convierten también en materia opinable y librada al deseo y voluntad, a la demanda, de los consumidores, quienes, en calidad de tales, pueden supuestamente ejercer así su derecho a elegir libremente para la escuela procedimientos autoritarios, injustos y discriminatorios. Ello pudo verse pronto en la composición de algunos consejos escolares, en la selección de sus directores, en las actuaciones que se les demandaban, en la falta de control, en los proyectos educativos y los procedimientos de su elaboración, etc. Esto evidenció el riesgo de una utilización gratuita del término «comunidad» para referirse de hecho a aquellos sectores sociales próximos a la escuela o a los que dispensa sus servicios, pero sólo a



aquéllos que tenían capacidad, habilidad o recursos para articularse asociativamente convirtiéndose en interlocutores poderosos, como grupo de presión, ante la escuela.

Kerchner (1990) añade a lo anterior que, bajo la nueva racionalidad, un vicio organizativo como la «holgura» se convierte en virtud. De igual modo apunta como un rasgo dominante de esta nueva era organizativa la «racionalidad adaptativa» que no es otra cosa sino la utilización del ensayo error allí donde hasta el momento se imponían criterios de racionalidad calculada. A la larga, eso implica la pérdida de la cualificación que los profesores o directores escolares (por otras razones ya escasa) para dirigir los asuntos organizativos escolares; pero también la desvalorización del conocimiento formalizado, en la medida en que, siendo todos por igual intérpretes de las nuevas narrativas, el conocimiento subjetivamente construido a partir de las experiencias personales se convierte en argumento sustitutivo de la razón, lo que lleva a simulacros de deliberación permanente que ocultan otras fórmulas del ejercicio del poder. Se trata, en definitiva, de la misma irracionalidad denunciada por Apel (1986: 25): «Pero, sobre el trasfondo del *olvido del logos* de la filosofía contemporánea pueden hoy en día ser presentados aquellos cuestionamientos o relativizaciones aparentemente radicales de la racionalidad occidental, que de antemano se consideran dispensadas del autocumplimiento de sus pretensiones de validez y, en lugar de ello, creen poder encontrar la pauta suficiente de su crítica en lo *otro* de la racionalidad occidental —en formas de vida alternativas, sobre todo arcaicas— o hasta en lo *irracional* mismo».

Como señalara Merelman (1990: 80), la cuestión central es la ignorancia de la conexión entre organización escolar y conocimiento: «la clave está en la conexión entre la expansión de las escuelas públicas como organizaciones y la naturaleza del conocimiento dispensado por la escuela». Se desreguló aquello sobre lo que ya se ejercía un control centralizado: las condiciones organizativas de los centros (por autonomía); pero no las condiciones básicas que definen su estructura. En la medida en que se concedía a los centros posibilidades de configurar parcialmente su propio currículum y se cedía ante los padres para que pudieran hacer su elección en función de ello, el único mecanismo de control era sobre regular la distribución del conocimiento mediante disposiciones tendentes a: asignar a los estudiantes a cursos y ciclo bajo el criterio de la homogeneidad de sus edades; determinar los contenidos curriculares en el seno de esas unidades preestablecidas; prescribir las estructuras de gobierno de los centros y algunas normas de su funcionamiento interno. De tal modo se mantenía la convencional, pero artificial, división entre el currículum y

la organización. A la vez que se difundía el discurso de la autonomía de los centros en la elaboración de sus currícula, se enmascaraba su mutuo condicionamiento administrativo, cultural y social (tres condiciones y vías de su distribución).

La didáctica perdió pronto el papel protagónico durante la transición, dando paso al currículum que, propio de países de tradición descentralizada, venía a ser la materialidad de un proceso de selección, distribución y valoración social del conocimiento, una determinada manifestación procedente de otra cultura escolar y docente en particular. A las formas y contenidos didácticos del nacionalcatolicismo sucederían las tecno-burocráticas y sobre éstas, construidas en otro momento erigiendo la razón racionalista en único argumento legitimador de un poder que se pretendía desideologizado (Beltrán, 1991). Hoy debemos añadir la conversión de esos mismos conocimientos en mercancías sometidas, por tanto, al mercado. Como nueva paradoja, más propia de nuestros tiempos, pero heredera de las formas que cobró la transición educativa (junto a la acelerada dinámica transformadora del capitalismo), la actual tecno-mercantilización, heredera de la anterior, mina la supuesta objetividad y científicidad de los conocimientos escolares, acabando así con los argumentos sobre los que se construyó su valor universal. Salvo que ello no ocurra «exactamente» de ese modo debido a que se liberalice la distribución del conocimiento y hasta su selección, pero en absoluto los mecanismos de su valoración. Porque, en definitiva, la valoración académica y social del conocimiento define, en última instancia, cuál es el conocimiento valioso, cuál tiene «valor» y cuál no. Los profesores van perdiendo posibilidades para pronunciarse, profesionalmente hablando, sobre el conocimiento escolar —quizá por abandonar esa competencia a cuerpos administrativos de élite—, lo cual exige mayores intervenciones estatales; al mismo tiempo se les concede mayor capacidad para regular los aspectos organizativos, bajo el pretexto de que así se incrementará su eficacia, pero olvidando que éstos no pueden disociarse de los primeros.

Parfraseando a Offe (1990: 221): «[...]a despecho de sus programas educativos reformistas, la práctica administrativa socialdemócrata no ha logrado destruir con éxito el 'núcleo duro de las tradiciones y opiniones pre-democráticas totalitarias y autoritarias', típico de la cultura política española [*alemana en el original*] desde antes del periodo fascista. La modernización socialdemócrata es un proceso 'externo', que no se ha visto acompañado por una modernización de valores, actitudes y formas de asociación política».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAVANEL, H. «Mediatory myths in the service of organizational ideology», PONDY, L., FROST, P., MORGAN, G. Y DANDRIDGE, T. (Ed.). *Organisational Symbolism*. Greenwich, Jai Press, 1983, p. 273-294.
- APEL, K. O. *Estudios éticos*. Barcelona, Alfa: 1986.
- BARCELONA, P. *Postmodernidad y comunidad. El regreso de la vinculación social*. Madrid: Trotta, 1992.
- BARDAVIO, M.; COLOMINAS, A. «Reflexiones sobre el presente y futuro de la escuela estatal en la enseñanza básica», *Transición*, núm. 24, 1980, pp. 38-41.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. *Política y reformas curriculares*. Valencia: Universitat de València, 1991.
- BELTRÁN LLAVADOR, F. (coord.). *La gestión escolar de los cambios del curriculum en la Enseñanza Secundaria*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2006.
- CEBRIAN, J. L. *La España que bosteza*. Madrid: Taurus, 1980.
- DE ESTEBAN, J.; LÓPEZ GUERRA, L. *La crisis del Estado franquista*. Barcelona: Labor, 1977.
- DEL ÁGUILA, R.; MONTORO, R. *El discurso político de la transición española*. Madrid: Siglo XXI-CIS, 1984.
- ETXEZARRETA, M. *La economía Española (1970-1979)*. Barcelona: El Viejo Topo, 2001.
- FERNÁNDEZ DE CASTRO, I. (1980): «El ¿qué hacer? de los enseñantes», *Transición*, núm. 22-23, pp. 64-68.
- FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. «La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales», *Zona Abierta*, núm. 63 (4), 1993, pp. 155-207.
- HEYDEBRAND, W. V. «Technocratic Corporatism: Toward a Theory of Occupational and Organizational Transformation», HALL, R. H.; QUINN, R. E. (Ed.): *Organizational Theory and Public Policy*. Beverly Hills: Sage, 1983, pp. 93-114.
- KERCHNER, C. T. «Bureaucratic entrepreneurship: the implications of choice for school administration», BACHARACH, S. B. *Education reform. Making sense of it all*. Boston: Allyn and Bacon, 1990, pp. 271-281.
- MARAVALL, J. M. *La política de la transición*. Madrid: Taurus, 1984 [2ª ed.]
- MERELMAN, R. M. «Knowledge, Educational Organization and Choice», CLUNNE; WITTE (Ed.). *Choice and control in american education*. Briston: Falmer Press, 1990, pp. 79-85.

- MOYA, C. *Señas de Leviatán. Estado nacional y sociedad industrial: España 1936-1980*. Madrid: Alianza, 1985.
- OFFE, C. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza, 1990.
- PRESTON, P. *El triunfo de la democracia en España: 1969-1982*. Barcelona: Plaza y Janés, 1986.
- SAN MARTÍN ALONSO, Á. «La constitución: nuevos aires en la organización de los centros docentes», PANIAGUA, J.; SAN MARTÍN, A. (Ed.). *Diez años de educación en España (1978-1988)*. Valencia: Diputación, Centro de Alzira, UNED, 1989, pp. 209-225.
- SENNETT, R. *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama, 2000.
- TERRÉN, E. *Educación y modernidad: entre la utopía y la burocracia*. Barcelona: Anthropos, 1999.