

Está en:
OEI - Programas - Desarrollo y Administración -

Algunos desafíos de la educación básica en el umbral de nuevo milenio

César Coll

III Seminario para Altos Directivos de **las Administraciones Educativas de los países Iberoamericanos**
La Habana, junio 1999

Un nuevo escenario para la educación

La educación ha sido en el transcurso de este siglo –y todo hace pensar que lo seguirá siendo en el futuro– uno de los instrumentos más importantes con los que han contado las sociedades modernas para luchar contra las desigualdades, para hacer frente a los fenómenos y procesos de segregación y exclusión social, para establecer, ampliar y profundizar los valores cívicos y democráticos, para impulsar el desarrollo económico y cultural y para promover el desarrollo personal y la mejora de la calidad de vida de todos sus miembros. Sin embargo, hay pocas dudas de que, al igual que sucede con otros aspectos o ámbitos de la vida y de la actividad de las personas considerados no menos importantes y cruciales en las sociedades democráticas modernas –sanidad, vivienda, ocupación, bienestar social, etc.–, la manera como están organizados actualmente los sistemas educativos al conjunto de la población, e incluso la concepción misma de la educación que sustenta esta organización y estas soluciones, tendrán que experimentar cambios en profundidad para hacer frente a los desafíos del nuevo escenario económico, social, político y cultural que ha empezado a perfilarse en el transcurso de las últimas décadas y que se recorta ya con claridad en el horizonte.

En realidad, ninguno de los elementos que conforman este escenario – los cambios en los sistemas de valores; los cambios en la estructura del mercado laboral; los cambios en la organización familiar: el “déficit de socialización” (Tedesco, 1995, pp. 35 ss.) producido por el debilitamiento de las instituciones de socialización primaria y secundaria, en especial del núcleo familiar y de la escuela; la introducción progresiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y sus repercusiones

sobre los modos y las relaciones de producción; la globalización económica y la mundialización de los mercados; la creciente homogeneización cultural; etc. – es nuevo en sentido estricto. Todos ellos han ido instalándose de forma paulatina en el transcurso de las últimas décadas. Lo que es nuevo es la conciencia de que, al confluir y generalizarse, acaban por configurar una nueva forma de organización social, política y económica que, más allá de las denominaciones diversas utilizadas para designarla – la sociedad digitalizada (Majó, 1997), la sociedad teledirigida (Sartori, 1998), la aldea planetaria (UNESCO, 1996), la sociedad red (Castells, 1997) etcétera– supone un cambio radical respecto a la situación anterior.

No es mi intención hacer una disertación general sobre la naturaleza y alcance de este nuevo escenario ni sobre los elementos que lo conformar. Sería no sólo arriesgado por mi parte, sino también temerario. Me limitaré a destacar que la mayoría, por no decir la totalidad, de los analistas que han acometido esta tarea coinciden en señalar, desde perspectivas y preocupaciones muy dispares, tres puntos: en primer lugar, que este escenario que se dibuja en el horizonte próximo, y que lleva camino de consolidarse con una rapidez mucho mayor de lo que se esperaba hasta hace muy poco, conlleva el riesgo potencial de nuevas y poderosas formas y procesos de segregación y exclusión social; en segundo lugar, que la educación será una vez más, como lo ha sido en el pasado y lo es en la actualidad, el instrumento clave para neutralizar este riesgo; y en tercer lugar, que, para poder seguir jugando este papel en el futuro, la educación tendrá que hacer frente a unos desafíos hasta ahora inéditos.

Parece sin embargo cada vez más evidente que no va a ser posible hacer frente a estos desafíos sólo con ajustes más o menos puntuales de los actuales sistemas educativos. Empieza a haber indicadores suficientes que hacen pensar que no estamos simplemente ante una nueva edición o manifestación de la crisis case permanente que caracteriza los sistemas educativos desde, por lo menos, finales de los años cincuenta (Ghilardi, 1993), es decir, desde prácticamente el momento en que se establecen los objetivos de generalización y universalización de la educación básica y obligatoria. Lo que ahora parece estar en cuestión no es tal o cual aspecto de la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos, tal o cual aspecto del currículum o de la metodología de la enseñanza. Lo que parece estar en cuestión es la propia estructura del sistema educativo en su conjunto, sus finalidades y objetivos, en suma, su capacidad para ajustarse a los modos y formas de vida y para satisfacer las necesidades educativas – o lo que es lo mismo, las necesidades básicas de aprendizaje – de las personas en este nuevo escenario.

Resulta por ello altamente cuestionable la pretensión de abordar esta nueva situación armados exclusivamente con el “tradicional” discurso educativo renovador, la pretensión de afrontar unos desafíos inéditos con unas propuestas “viejas”, incluso aceptando que a menudo se trata de

propuestas que nunca han llegado a ser puestas en práctica o lo han sido sólo de forma parcial e insatisfactoria. Para decirlo en términos un tanto radicales, todo parece indicar que el reto con que nos enfrentamos ya no es el de mejorar los actuales sistemas educativos, sino más bien el de revisarlos en profundidad y reconstruirlos en función de las características y de las exigencias que plantea la nueva situación. Y para acometer este reto hace falta un discurso educativo, unos planteamientos, unas categorías de análisis y unas estrategias de acción y de política educativa que difícilmente pueden ser los mismos que hemos venido utilizando y practicando hasta ahora.

Quizás convenga señalar, a este respecto, que las reformas educativas en curso, iniciadas en la década de los ochenta y principios de los noventa en numerosos países de todo el mundo, están todavía pensadas, en mayor o menor medida según los casos, de acuerdo con el escenario anterior. De hecho, algunos de los problemas que encuentran para su implantación efectiva tienen su origen, a mi juicio, a este desfase. Son intentos de responder a problemas identificados y analizados de acuerdo con parámetros que, en ocasiones, que empiezan a no ser vigentes y que, muy probablemente, dejarán de serlo por completo en un futuro inmediato. Son mayores pensadas en una función de una realidad social, política, económica y cultural cada vez con menos probabilidades de permanencia y de proyección hacia el futuro.

La reforma educativa española no constituye, en este sentido, una excepción. Los avances legislativos que se han producido en España en los últimos 15 años⁽¹⁾, así como los cambios y transformaciones que ha posibilitado y está posibilitando este nuevo marco legal, han venido a compensar un retraso histórico⁽²⁾ mediante la puesta en marcha un proceso de modernización y homologación del sistema educativo español con los sistemas educativos de otros países europeos. La reforma educativa representa pues sobre todo, desde mi punto de vista, un intento de puesta al día del sistema educativo español⁽³⁾, un intento que, de no frustrarse, puede situarnos en una posición similar a la de otros países – e incluso tal vez mejor, en algunos aspectos, que la de otros países – para hacer frente a los desafíos del nuevo escenario social, político, económico y cultural emergente en este final de siglo. Pero no va a permitirnos eludir, en ningún caso, el mencionado proceso de revisión y de reconstrucción.

Desde el telón de fondo que proporcionan las consideraciones anteriores, mi propósito en este trabajo es centrarme en dos aspectos que van a estar previsiblemente en el centro del proceso de revisión en profundidad de los sistemas educativos que se anuncia como insoslayable. Son dos aspectos que remiten a otras tantas tendencias, hacia cierto punto convergentes, que empiezan a manifestarse con fuerza en el plano de las ideas y de las propuestas y que, si bien por el momento sólo han cuajado en experiencias puntuales y todavía enormemente limitadas, están llamadas a tener, a mi juicio, una incidencia decisiva en un futuro no lejano sobre la organización y la prestación de los servicios educativos.

Se trata, en primer lugar, del reconocimiento, cada vez más generalizado, de que es necesario revisar y ampliar el concepto de educación que subyace a la organización y el funcionamiento de la mayoría, por no decir la totalidad, de los sistemas educativos actuales, concepto que ha ido restringiéndose progresivamente, sobre todo a partir de los años 50, hasta identificarse de forma totalmente injustificada con la educación escolar y el proceso de escolarización. Y en segundo lugar, de la convicción, también cada vez más extendida, de que es necesario y urgente revisar y reforzar las relaciones entre prácticas educativas y actividades ciudadanas, entre educación y ciudad.

De acuerdo con este propósito, organizaré el resto de la exposición en dos grandes dedicados, respectivamente, a presentar ambas tendencias y a mostrar, por una parte, los desafíos que plantean a la educación básica, y por otra, las coordenadas que establecen para la revisión de los sistemas educativos actuales. Vamos pues ya a ocuparnos de la primera tendencia, la que cuestiona la identificación entre educación y educación escolar y postula, en contrapartida, la urgencia y la necesidad de ampliar el concepto de educación recuperando su sentido original.

Educación y educación escolar: hacia una visión amplia de la educación

En efecto, la educación es un concepto amplio que, en su sentido original, designa un conjunto de actividades y prácticas sociales mediante las cuales, y gracias a las cuales, los grupos humanos promueven el desarrollo personal y la socialización de sus miembros y garantizan el funcionamiento de uno de los mecanismos esenciales de la evolución de la especie: la herencia cultural. Desde siempre, los grupos humanos han utilizado simultáneamente diversos tipos de prácticas y actividades sociales con el fin de facilitar a las nuevas generaciones el acceso a las formas y saberes culturales – conocimientos y creencias sobre el mundo, lenguaje e instrumentos para conocer la realidad y actuar sobre ella, tecnologías y técnicas, tradiciones, sistemas de valores, etc. – considerados fundamentales para la supervivencia colectiva y cuya apropiación individual se juzga necesaria, en consecuencia, para llegar a formar parte de ellos como miembros de pleno derecho. Desde siempre, además, y en todo tipo de sociedades, la responsabilidad en la organización y conducción de estas prácticas y actividades sociales ha estado a cargo de diferentes actores, y a menudo también de diferentes instancias, que, desde su rol específico y su ubicación en la organización social, cultural y económica establecida, contribuyen conjuntamente al desarrollo personal y a la socialización de las nuevas generaciones y – en el caso de las sociedades abiertas – de las personas recién llegadas que se incorporan a ellas.

Desde siempre, pues, la educación en sentido amplio ha sido una responsabilidad compartida, en el seno de los grupos humanos, por diferentes actores que, en el marco de sus actividades habituales y de los escenarios en los que estas actividades de todos sus miembros, y en

especial de los miembros más jóvenes y de los recién llegados, ofreciéndoles la oportunidad de participar – u obligándoles a hacerlo, según los casos – en dichas actividades y en dichos escenarios. Sólo en muy contadas ocasiones, y nunca o casi nunca de forma generalizada y permanente, las actividades, los escenarios y los actores han sido única y exclusivamente actividades, escenarios y agentes educativos especializados. Por lo general, la influencia y la función educativa son unos valores añadidos a los motivos principales de las actividades que se llevan a cabo – cuidado familiar, producción económica, esparcimiento o diversión, ofrecimiento religioso, etc. – y a los escenarios institucionales en los que éstas se desarrollan – familia, empresa o taller, iglesia, etc. –. Asimismo, los actores que asumen la responsabilidad de educar no son, en primera instancia, educadores especializados, sino padres y madres que, además de ejercer como tales y al mismo tiempo que ejercen como tales, educan a sus hijos; maestros artesanos que, al mismo tiempo que ejercen como tales, enseñan un oficio a los aprendices que se mueven a su alrededor; pastores religiosos que, al mismo tiempo que cumplen sus ritos, transmiten a sus feligreses una visión del mundo y un sistema de valores; etc.

Esta situación sufre un vuelco con el surgimiento de la educación escolar, que supone por primera vez la puesta en marcha de unos escenarios institucionales – los centros educativos – y de unas actividades – las actividades de enseñanza y aprendizaje – con una función y unas finalidades única y exclusivamente educativas orientadas al conjunto de la población; y lo que no es menos importante, supone la aparición de unos actores sociales especializados en la actividad de educar: el profesorado. Contrariamente a la que sucede con otros agentes educativos, el ejercicio de la influencia educativa sobre sus alumnos no es un valor añadido a la actividad habitual del profesor, sino su motivo principal. Con la educación escolar surge la figura del profesional de la educación, sobre el que va a acabar recayendo, como luego veremos, una buena parte de la responsabilidad ejercida hasta ese momento por otros agentes educativos⁽⁴⁾.

Pero conviene recordar que la educación escolar, y más concretamente la educación escolar básica y obligatoria, es en realidad sólo una, entre otras muchas, de las prácticas sociales que han utilizado los grupos humanos a lo largo de la historia para llevar a cabo esta tarea de socialización y promoción del desarrollo personal de sus miembros. Y es, además, una práctica social relativamente reciente que aparece en el siglo XIX vinculada a la transición de las sociedades señoriales y estamentales a la sociedad industrial. En su origen convergen dos planteamientos, netamente distintos entre sí, que no han dejado de confrontarse a lo largo de los años y cuyo predominio relativo da cuenta de la organización y funcionamiento de los sistemas educativos y de las funciones que éstos acaban cumpliendo en la práctica⁽⁵⁾.

Por una parte, encontramos la idea de que es necesario, en una sociedad industrial, contar con una mano de obra cualificada capaz de hacer frente

a las exigencias de los nuevos modos de producción, de tal manera que es responsabilidad del Estado proporcionar esta cualificación a las clases populares que no cuentan con los recursos necesarios para sufragársela. Por otra parte, la idea de que el conocimiento es un patrimonio universal que, en una sociedad auténticamente democrática, debe ser accesible a todos los seres humanos sin exclusión alguna, siendo por lo tanto también en este caso responsabilidad del Estado garantizar la igualdad de oportunidades ante la educación. Mientras la primera idea es la aportación del Estado liberal y de la burguesía emergente del siglo XIX, la segunda hunde sus raíces en el pensamiento ilustrado y se desarrolla en el marco del Estado social y de las luchas sociales que jalonan el siglo XX. Los sistemas nacionales de educación, nacidos en la mayoría de los países en el siglo XIX a amparo del primer planteamiento, han ido incorporando progresivamente a lo largo del siglo XX, y en mayor o menor medida según los casos, elementos del segundo. La universalización de la educación básica y obligatoria, su ampliación progresiva y los esfuerzos por incrementar y mejorar la capacidad de los sistemas educativos para ofrecer una educación para todos sin exclusiones son algunos de los hitos que marcan esta evolución.

La universalización de la educación básica y obligatoria y el fenómeno de la des-responsabilización social progresiva ante la educación

Con la implantación de la educación básica y obligatoria, su generalización a toda la población en edad escolar y su ampliación progresiva hasta alcanzar los ocho, diez e incluso once o más años en algunos países, la educación escolar ha ido adquiriendo poco a poco en las sociedades contemporáneas, sobre todo a partir de los años cincuenta, una importancia y un protagonismo que no tienen equivalente con otro tipo de práctica educativa en la historia de la humanidad. Es cierto que nunca ha llegado a anular o a eclipsar por completo otras prácticas educativas como, por ejemplo, las que tienen lugar en el seno de la familia, en las relaciones de trabajo, en las actividades de ocio y tiempo libre o en las actividades sociales comunitarias; pero también lo es, a mi juicio, que en ningún otro período histórico los grupos sociales han depositado tantas expectativas en un solo tipo de práctica educativa y le han exigido tanto como en el caso de la educación escolar.

La educación escolar ha terminado adquiriendo, en el imaginario colectivo, el *estatus* de instrumento por excelencia no sólo para luchar contra las desigualdades y promover el desarrollo y la socialización de todas las personas sin exclusión, sino también para hacerlo en las más diversas facetas y aspectos de la personalidad y del comportamiento humanos. La educación en sentido amplio – es decir, la educación entendida como el abanico de prácticas sociales mediante las cuales y gracias a las cuales los grupos humanos promueven el desarrollo y la socialización de las personas – ha ido así restringiéndose progresivamente hasta identificarse de hecho con una de sus modalidades o formas, la educación escolar, y ésta, a su vez, con la

educación escolar básica y obligatoria y con lo que se hace y sucede en las escuelas y en las aulas⁽⁶⁾.

Una de las consecuencias más negativas de esta identificación del todo – la educación – con lo que en realidad es sólo una de sus partes – la educación escolar y la enseñanza – ha sido la progresiva des-responsabilización social comunitaria ante los temas educativos. Como resultado de esta identificación, la educación deja de ser percibida como una responsabilidad compartida que asume la sociedad en su conjunto mediante la influencia educativa ejercida por un conjunto de actores en un amplio abanico de prácticas y actividades sociales y, en su lugar, se instala la idea de que la educación, entendida básicamente como educación escolar, es una responsabilidad del sistema educativo formal que han de asumir fundamentalmente los y las profesionales que trabajan en él – es decir, el profesorado –, sus responsables políticos y sus gestores y técnicos.

En este contexto de creciente des-responsabilización social ante la educación, el sistema educativo formal es visto al mismo tiempo como el responsable directo de todos los problemas relacionados con el desarrollo y la socialización de las nuevas generaciones y como fuente y origen de las posibles soluciones a estos problemas. No hay prácticamente ningún aspecto o cuestión que escape a esta valoración: violencia juvenil; pérdida de valores cívicos y democráticos; intolerancia; comportamientos racistas y xenófobos; consumo de drogas; hábitos alimentarios y conductas poco saludables; consumismo; bajo nivel cultural; descenso del interés por la lectura; escasos conocimientos científicos y tecnológicos; formación poco ajustada a las exigencias laborales; paro juvenil; ... Sea cual sea el tema objeto de atención y de debate, las carencias e insatisfacciones relativas al proceso formativo de los niños y jóvenes acaban siendo invariablemente atribuidas, por acción u omisión, al sistema educativo y a la educación escolar, a lo que se hace mal o no se hace en la escuela. Asimismo, y sea cual sea la naturaleza y alcance de las carencias y de las insatisfacciones detectadas, la clave para corregirlas y superarlas se busca también invariablemente en el sistema educativo y en la educación escolar, en lo que debería hacerse mejor o en lo que debería hacerse y no se hace en la escuela.

El cuestionamiento de la centralidad y el protagonismo exclusivo de la educación escolar.

Sin negar en absoluto que son probablemente muchas las cosas que aún no se hacen y que se podrían o deberían hacer en la escuela, y sin negar tampoco que hay aún sin duda muchos aspectos manifiestamente mejorables en la educación escolar, lo cierto es que las responsabilidades y expectativas que se proyectan a menudo sobre ella como consecuencia de este proceso de des-responsabilización social ante la educación parecen superar ampliamente su capacidad para asumirlas y satisfacerlas. En efecto, cada vez es más evidente que los problemas antes mencionados, u otros de similar tenor y alcance, ni

tienen su origen en la escuela ni pueden absorberse de forma plenamente satisfactoria únicamente desde la escuela.

El tema de la educación en valores es, a este respecto, un ejemplo sumamente ilustrativo. La escuela puede y debe educar a los niños y jóvenes en los valores cívicos y democráticos, en el respecto a las diferencias, en la solidaridad y en el compromiso con los débiles y los oprimidos, en el diálogo y la negociación como forma de resolver los conflictos, en el rechazo a la violencia y en el respeto a los derechos humanos fundamentales. Sería ilusorio, sin embargo, esperar que la influencia educativa de la escuela pueda ser suficiente para compensar y neutralizar las influencias educativas en sentido contrario que se ejercen sobre los mismos niños y jóvenes desde múltiples ámbitos de la vida social en los que rigen a menudo valores distintos, cuando no abiertamente opuestos, a los anteriormente mencionados. Algo semejante sucede, por poner otro ejemplo, con la denuncia continuada de las limitaciones y carencias del sistema educativo para acompañar a los alumnos y alumnas en la transición del mundo escolar al mundo del trabajo al término de la educación obligatoria y de su incapacidad para proporcionarles una formación adecuada que les permita incorporarse con rapidez y solvencia a una actividad laboral remunerada. O aún, como muestra con claridad meridiana la experiencia actual de implantación de la educación secundaria obligatoria en España, la pretensión de que el sistema educativo – especialmente el sistema educativo público – asuma un conjunto de problemáticas relacionadas con la atención a la diversidad que tienen a menudo un claro origen social y que sólo pueden ser asumidas, por la multiplicidad de facetas que presentan, con una intervención coordinada desde diferentes sectores e instancias entre los cuales ha de estar, por supuesto, la educación escolar, pero en ningún caso únicamente la educación escolar⁽⁷⁾.

En éstos, como en muchos otros aspectos de la educación, la función de la escuela es ciertamente importante, pero de ahí a responsabilizarla en exclusiva de la educación y del desarrollo moral de los niños y jóvenes, a exigirle que garantice el tránsito de los alumnos desde el mundo escolar al mundo del trabajo, o a pretender que asuma, canalice y resuelva por sí sola problemáticas graves de origen sociocultural y/o familiar, media un trecho que no sólo no es razonable recorrer porque, al recorrerlo, se está atribuyendo a la educación escolar una responsabilidad y unas funciones que no le competen en exclusiva, y que en ocasiones ni siquiera le competen en absoluto, condenándola así a un callejón sin salida y a no poder cumplir lo que se le exige o se espera de ella.

El argumento anterior cobra aún más fuerza, si cabe, con el auge de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, sin lugar a dudas uno de los rasgos distintivos del nuevo escenario que está dibujándose en este final de siglo. De la mano de estas tecnologías, a los agentes, escenarios y prácticas educativas tradicionales – familia, escuela, fundamentalmente – han venido a sumarse con fuerza otros agentes, escenarios y prácticas educativas con una influencia creciente

sobre los procesos de desarrollo personal, de socialización y de formación de las nuevas generaciones. Cada vez hay menos dudas de que la participación de los niños y jóvenes en escenarios y actividades relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación – televisión, redes telemáticas, materiales multimedia, etc. – tienen una incidencia decisiva sobre su desarrollo personal y social y sobre su proceso formativo. Aunque la educación escolar consiga incorporar con éxito a sus objetivos la alfabetización en las nuevas tecnologías – es decir, el conocimiento funcional de los lenguajes que utilizan – y sea capaz de llegar a utilizarlas con provecho como recursos metodológicos para la enseñanza, la ubicuidad y el uso creciente de estas tecnologías en los más diversos ámbitos de la actividad humana las convierte de hecho en vehículos e instrumentos potenciales de unas prácticas educativas ajenas, en principio, a la escuela y no necesariamente coherentes con sus objetivos y finalidades.

Otro factor que está contribuyendo a minar fuertemente la centralidad y el protagonismo casi exclusivo de la educación escolar es el relativo a la importancia creciente de lo que ha dado en llamarse la formación o el aprendizaje a lo largo de la vida. Los cambios que se están produciendo en la estructura del mercado del trabajo y en las profesiones sugieren que la formación inicial, con la que se identifica prácticamente la formación escolar, dejará de ser en el futuro una garantía para el desarrollo personal y profesional de las personas. Algunos analistas señalan que las generaciones que se están formando actualmente en las escuelas y en los institutos tendrán que cambiar probablemente de profesión – y no sólo de lugar de trabajo – varias veces en el transcurso de su vida laboral; prevén, también, que los miembros de estas generaciones tendrán que asistir, a lo largo de su vida, a nuevos e importantes avances del conocimiento científico y tecnológico, lo que les exigirá, para adaptarse a ellos, implicarse en nuevos procesos de formación. En suma, no podemos seguir apostando única y exclusivamente por la formación escolar inicial como garantía del desarrollo personal y profesional y como instrumento de cohesión social; el acceso a los procesos de formación a lo largo de la vida será tan importante a estos efectos en el futuro como lo ha sido hasta ahora la formación inicial. Y estos procesos de formación comportan nuevas necesidades educativas, nuevas necesidades de aprendizaje, que los sistemas educativos actuales, tal como están organizados, no parecen estar en condiciones de satisfacer.

La educación: una responsabilidad compartida.

De las consideraciones anteriores se sigue la urgente necesidad de volver al sentido amplio original del concepto de educación y de revisar, a partir de él, la manera como están organizados actualmente los sistemas educativos y las soluciones adoptadas para satisfacer las necesidades educativas del conjunto de la población. Esta organización y estas soluciones responden actualmente a una visión sumamente restringida de la educación – basada, recordémoslo una vez más, en la identificación *de facto* de la educación con la educación escolar, y de ésta con la

educación escolar básica y obligatoria de los niños y jóvenes durante un período de tiempo bien acotado de su vida – que tal vez no haya estado nunca plenamente justificada, pero que resulta manifiestamente inadecuada para hacer frente a los desafíos que plantea, en el campo educativo, el nuevo escenario social, económico, político y cultural de este final de siglo.

Ahora bien, ampliar el concepto de educación hasta recuperar su sentido amplio original equivale de hecho a recuperar la idea de que la educación es una responsabilidad que compete a la sociedad en su conjunto y que ésta cumple facilitando a todos sus miembros la participación en un amplio abanico de escenarios y de prácticas sociales de carácter educativo. Equivale, en definitiva, a aceptar con todas sus consecuencias que, para afrontar los retos de todo tipo que tiene ante sí la educación en este final de siglo y de milenio, no basta con el compromiso de la escuela y de los profesionales que trabajan en ella: se requiere además el compromiso y la responsabilidad compartida de la sociedad y de la comunidad en la que se inserta la escuela. Nótese que las afirmaciones precedentes van más allá de los tradicionales llamamientos a favor de una apertura de la escuela al entorno social y comunitario, e incluso de una participación de los diferentes sectores de la comunidad educativa – alumnos, padres y madres y profesores – en las actividades y en el funcionamiento de las escuelas y otras instituciones educativas.

Tomando como punto de partida el principio de que la educación de los niños y jóvenes – y, por extensión, del conjunto de ciudadanos y ciudadanas – es una responsabilidad compartida por el conjunto de agentes sociales que ejercen una influencia educativa sobre ellos, dos son las ideas fundamentales que deben presidir, a mi juicio, la revisión propuesta. En primer lugar, la apertura de un proceso de reflexión y de debate público y colectivo que conduzca al establecimiento de un nuevo contrato social por la educación (Coll, 1998b), un contrato que establezca claramente las obligaciones y las responsabilidades de los diferentes agentes que operan, *de facto*, como agentes educativos en una sociedad determinada, y que permita definir con precisión qué funciones puede y debe asumir la escuela en este contexto: las que le corresponde asumir en exclusiva; las que ha de asumir en colaboración con otros agentes y escenarios educativos; y las que no puede ni debe asumir, limitándose su aportación, en caso de necesidad, a realizar una labor de apoyo y de contención. En segundo lugar, la definición de políticas y planes que hagan posible este contrato social por la educación y lo concreten en líneas de acción (Coll, 1999b) en el entorno comunitario inmediato en el que viven y se desarrollan los niños y jóvenes – y los ciudadanos y ciudadanas en general – que es donde se encuentran los escenarios educativos en los que participan habitualmente y en los que operan los agentes sociales con una mayor incidencia potencial sobre su desarrollo y socialización.

Educación, comunidad y territorio: la articulación de las prácticas educativas.

Pero ha llegado ya el momento de abordar la segunda de las tendencias a las que aludía en los comentarios introductorios, la relativa a la profundidad de las relaciones entre prácticas educativas y actividades ciudadanas, entre educación y ciudad. En efecto, esta tendencia enlaza directamente con los argumentos a favor del regreso a una visión amplia de educación, con la propuesta de establecer un nuevo contrato social por la educación y con la idea de que este contrato ha de tomar cuerpo en unas políticas y planes concretos de actuación en el entorno social y comunitario en el que viven y se desarrollan los niños y jóvenes. La ciudad, entendida como conjunto de ciudadanos y ciudadanas que desarrollan actividades total o parcialmente interconectadas, o simplemente concurrentes, en un mismo espacio territorial, que afrontan unos proyectos, unos objetivos y unos problemas hasta cierto punto comunes o interdependientes, que se identifican en mayor o menor grado con una organización social con la que mantienen lazos de pertenencia y adhesión y que comparten una serie de servicios y equipamientos colectivos, define precisamente este entorno comunitario e inmediato. Así caracterizada, la ciudad puede ser tanto una ciudad en el sentido habitual del término – es decir, un núcleo urbano relativamente grande –, como un área territorial – región, comarca, ... – donde se asientan varios núcleos urbanos de tamaño más reducido.

El entorno comunitario inmediato: un espacio privilegiado para la detección y satisfacción de las necesidades educativas de la población.

Esta tendencia adopta formas diversas en los diferentes países, e incluso en los diferentes territorios dentro de un mismo país, en función de una serie de factores como, por ejemplo, el grado de centralización o descentralización de los sistemas educativos, la historia y la tradición pedagógica, las competencias más o menos amplias de las administraciones locales en materia educativa, la riqueza del tejido asociativo comunitario, o aún las opciones políticas e ideológicas que presiden la actuación de las administraciones educativas y de las que, sin serlo, tienen algún tipo de competencias en educación. Más allá de estas diferencias, sin embargo, la tendencia es general y apunta en todos los casos en la misma dirección: la elección del entorno comunitario inmediato como el espacio en el que es posible y deseable proponerse la articulación de las prácticas educativas – incluida la educación escolar – para ponerlas al servicio de una mejor y más eficaz detección y satisfacción de las necesidades educativas del conjunto de los ciudadanos y ciudadanas que lo comparten.

Es en este entorno en el que cabe plantearse la exigencia de “*vincular expresamente procesos educativos y procesos sociales (escuela y vida, escuela y hogar, cultura escolar y cultura social, educación y trabajo, currículo escolar y realidad local, teoría y práctica), planteando la posibilidad de nuevas articulaciones o de nuevas maneras de entender dichas articulaciones*” (Torres, 1999, p. 52, subrayado en el original). Es en él donde debe acometerse la búsqueda de un nuevo contrato social

por la educación a partir de un proceso de discusión y de reflexión conjunta sobre los objetivos y las finalidades de la educación. Es en él donde puede alcanzarse el compromiso colectivo y la responsabilidad compartida de la escuela y del resto de agentes sociales para la satisfacción de las necesidades educativas de los ciudadanos y ciudadanas, utilizando y optimizando para ello todos los recursos potenciales disponibles. Es en él, en suma, donde deben concretarse las políticas globales de educación que aspiran a no olvidar o perder buena parte de sus objetivos y finalidades en el camino que lleva desde su diseño y planificación a la puesta en práctica efectiva.

Son ya relativamente numerosos los proyectos, iniciativas y análisis⁽⁸⁾ en los que puede rastrearse la tendencia que estamos comentando – desde las “comunidades de aprendizaje” (ver, por ejemplo, Barron et al, 1995; Talberg y McLaughlin, 1993) hasta “la ciudad de los niños” (Tonucci, 1997) – , pero es quizás en el movimiento de “Ciudades Educadoras”, en el que participan ciudades de todo el mundo, incluidas un buen número de ciudades de países iberoamericanos, donde se manifiesta con mayor claridad. Así, en el prólogo de la edición de los documentos⁽⁹⁾ del *Primer Congreso Internacional de Ciudades Educadoras*, celebrado en Barcelona en el mes de noviembre de 1990, aparece ya formulada la propuesta de revisar el concepto de educación en el sentido apuntado:

“(…) la familia y la escuela dejan de tener su papel exclusivo en la educación, para pasar a compartirlo con otras muchas instituciones y colectivos – tanto públicos como privados – que, cada vez de un modo más claro, manifiestan su voluntad de incidir sobre los ciudadanos, muy a menudo con efectos educadores” (Documentos finales del Congreso, 1991, p. 9)

Y en esta misma línea, en la “Carta de Ciudades Educadoras (Declaración de Barcelona)”, aprobada en el marco del mismo congreso, aparece igualmente la idea de que es necesario revisar el papel de los municipios y las ciudades – el entorno comunitario inmediato de los ciudadanos y ciudadanas – a partir de una visión amplia de la educación. Más concretamente, en el principio 2 de la Carta se afirma lo siguiente:

“Las municipalidades ejercerán con eficacia las competencias que les correspondan en materia de educación. Sea cual sea el alcance de estas competencias, formularán una política educativa amplia y con un sentido global que comprenda todas las modalidades de educación formal y no formal y las diversas manifestaciones culturales, fuentes de información y vías de descubrimiento de la realidad que se produzcan en la ciudad.” (Documentos finales del Congreso, 1991, p. 117. Subrayado añadido.)

ahora bien, aunque, como se afirma en este párrafo, lo importante es que las municipalidades definan una política educativa amplia y con un sentido global sea cual sea el alcance de las competencias que detenten en materia de educación, lo cierto es que su margen de maniobra y su

capacidad efectiva para definir y desarrollar políticas y planes de acción educativa en el marco de la ciudad está altamente condicionada por el alcance de dichas competencias y, más en general, por cómo está regulada, en cada caso, la distribución de las competencias y responsabilidades entre los diferentes niveles de la administración en lo que concierne a la planificación y gestión del sistema educativo.

Competencias y responsabilidades en la planificación y gestión de los sistemas educativos.

La situación en este punto varía enormemente entre los diferentes países. En el caso español, por ejemplo, es evidente la contradicción que existe entre, por una parte, las competencias en materia educativa que la normativa atribuye a las administraciones locales, y por otra, la potencialidad – y en ocasiones, como sucede en el caso de Barcelona, la realidad⁽¹⁰⁾ – del papel que pueden jugar los municipios en la prestación de servicios educativos al conjunto de sus ciudadanos y ciudadanas (Coll, 1998c). En la medida en que esta situación tal vez no sea muy distinta a la que encontramos en otros muchos países iberoamericanos, quizás merezca la pena analizarla con un poco más de detalle.

Las competencias que la legislación española atribuye a los municipios en materia educativa aparecen desperdigadas en diversos textos normativos promulgados en el transcurso de las dos últimas décadas⁽¹¹⁾. Esta dispersión temporal hace que, sin incurrir en contradicciones de fondo, sea posible discernir claramente sensibilidades diferentes en función del momento y del contexto social y político en que han sido elaboradas y promulgadas las normas. Sin embargo, cuando se analizan en conjunto, dos conclusiones emergen con claridad. En primer lugar, la distribución de competencias y responsabilidades entre los tres niveles la administración pública – central, autonómica y local – se refiere de forma casi exclusiva a la ordenación, organización, funcionamiento, planificación y gestión de la educación escolar, del sistema educativo reglado, en clara sintonía con la visión restringida de la educación antes analizada. En segundo lugar, la administración local no es considerada como una administración educativa, es decir, no se le atribuyen competencias en la programación general de las enseñanzas ni en la planificación y gestión de la educación básica obligatoria. Las únicas competencias que se le atribuyen son las relacionadas con la obligación de proporcionar suelo edificable para la construcción de centros educativos y con la obligación de asumir la conservación, mantenimiento, limpieza y vigilancia de los edificios escolares.

Ciertamente, la legislación atribuye a las administraciones locales otras muchas competencias en materia educativa, aunque siempre en términos de colaboración y participación con las administraciones central y autonómicas que son, en realidad, las únicas administraciones educativas en sentido estricto. Dos son las fórmulas habitualmente utilizadas para describir estas competencias: “la administración educativa podrá establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales con

el fin de ...”; o bien “las administraciones locales podrán colaborar con la administración educativa para ...”. Y detrás de estas fórmulas encontramos referencias a un amplio abanico de aspectos y niveles educativos más o menos directamente relacionados con la educación escolar: la educación infantil, la educación de las personas adultas, las enseñanzas artísticas, la educación especial, la enseñanza de lenguas extranjeras, los programas de transición del mundo educativo al mundo del trabajo, la participación de las familias en el funcionamiento de los centros escolares, la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, la formación del profesorado, la innovación educativa, la salud de los escolares, el transporte escolar, los comedores escolares, las actividades extraescolares y complementarias, la orientación profesional, la detección de necesidades educativas de la población, etcétera.

Hay pues un reflejo en la normativa, por así decir, de una cierta conciencia de la importancia de las administraciones locales en la organización y prestación de servicios educativos al conjunto de la ciudadanía, pero en el momento de concretarla se limita a aspectos periféricos o complementarios a la educación escolar, cuya organización, planificación y gestión sigue estando reservada en exclusiva a la administración educativa central o autonómica de acuerdo con un esquema abiertamente homogeneizador. Más aún, estos aspectos complementarios o periféricos contemplados como competencias compartidas entre la administración local y la administración educativa correspondiente dependen claramente en su concreción, por la manera como aparecen definidos, de la iniciativa y de la voluntad de la segunda para establecer convenios y acuerdos de colaboración con la primera y para transferirle los recursos económicos necesarios para financiarlos.

Si comparamos esta situación con la manera como se plantea el tema competencial en otros países europeos, encontramos un elemento común y otro claramente distinto. El elemento común es que, en la mayoría de estos países, los temas competenciales se refieren también de forma prioritaria a la educación escolar y al sistema educativo reglado. El elemento diferenciador es que, como ponen de relieve los análisis comparativos (Oroval, 1998), la situación más extendida en estos países es la de un reparto equilibrado de las competencias educativas, y también lógicamente de los recursos necesarios para ejercerlas, entre la administración central, las administraciones regionales o estatales – en los países con una organización del estado de tipo federal o confederal – y las administraciones locales. En la mayoría de los países europeos, las corporaciones locales asumen buena parte de las competencias relacionadas con la planificación y gestión de la educación escolar, especialmente en los niveles de la educación básica y obligatoria, y cuentan con los recursos económicos necesarios para ejercerlas, en aplicación estricta del principio de proximidad: es decir, del principio según el cual hay que acercar el centro de decisiones a los ciudadanos y ciudadanas con el fin de asegurar, a partir de un conocimiento directo de sus necesidades, la mejor manera de satisfacerlas y la mejor asignación y uso de recursos existentes.

Como señalábamos más arriba, caben pocas dudas de que un marco competencial como el que tenemos actualmente en España resulta poco propicio para la definición e implementación de políticas y planes que impulsen y concreten el contrato social por la educación (Coll, 1999b) en el entorno comunitario inmediato en el que viven y se desarrollan los niños y jóvenes. El alejamiento de los centros e instancias de decisión, planificación y gestión de los contextos particulares donde tienen lugar los procesos formativos acaba teniendo inevitablemente un efecto homogenizador sobre el conjunto del sistema educativo que se compeadece mal con la visión amplia de la educación y con las implicaciones que de ella se derivan. Siendo sin embargo urgente, a mi juicio, corregir el estado de hechos⁽¹²⁾, es necesario subrayar que el problema no puede plantearse sólo en términos competenciales y no se resuelve con la simple y pura atribución a las administraciones locales de mayores competencias en materia educativa. Un cambio en este sentido, con la correspondiente reasignación y redistribución de los recursos económicos, es sin lugar a dudas muy conveniente, y yo diría que casi necesario, para romper el pesado manto homogeneizador que pesa sobre la organización y funcionamiento de nuestros sistemas educativos. Pero no es ningún caso suficiente. Se requiere, además, la voluntad y la capacidad de articular el conjunto de prácticas, escenarios, agentes y recursos educativos presentes en el entorno comunitario a fin de ponerlos al servicio de la detección y la satisfacción de las necesidades educativas – o lo que es lo mismo, de las necesidades básicas de aprendizaje – de las personas que lo integran. Esta es justamente la idea que preside la propuesta estratégica de impulsar la elaboración de planes educativos integrales territorializados⁽¹³⁾.

La elaboración de planes educativos integrales territorializados: una estrategia para la acción.

De acuerdo con los planteamientos expuestos hasta el momento, las características más importantes que deberían tener estos planes y las exigencias a las que debería responder ineludiblemente su proceso de elaboración pueden enunciarse brevemente como sigue en ocho puntos:

(i) Han de responder a una visión amplia y sistémica de la educación, es decir, contemplar el conjunto de escenarios, prácticas y agentes educativos que operan de hecho en el territorio al que conciernen y tener en cuenta sus características particulares, tanto en lo que concierne a las potencialidades que encierran para la educación y la formación de las personas en sus diferentes vertientes y facetas como a las limitaciones que comportan en relación con otros territorios y entornos comunitarios.

(ii) Han de partir de la detección, análisis y valoración de las necesidades educativas concretas y de las necesidades básicas de aprendizaje de la población – aceptando, por lo tanto, que pueden variar considerablemente de un territorio a otro – y orientarse a su satisfacción mediante la acción coordinada de todos los escenarios, prácticas y agentes educativos presentes y el uso de todos los recursos educativos

disponibles – que pueden variar también considerablemente de un territorio a otro –.

(iii) Han de tener un carácter profundamente participativo, tanto en lo que se refiere a su elaboración como a su desarrollo y conducción. En ellos han de implicarse y comprometerse activamente los maestros, los profesores y los responsables de la planificación y la gestión de los servicios educativos formales en el ámbito de la comunidad o del municipio. Pero no sólo ellos. En la medida en que el objetivo último es poner al servicio de la detección y satisfacción de las necesidades educativas de la población todos los recursos disponibles en el entorno comunitario, ninguna instancia, ningún colectivo, puede quedar en principio al margen del proceso.

(iv) Han de establecer con claridad – a partir de una valoración conjunta de las necesidades educativas de la población, de las prioridades que se establezcan para satisfacerlas y de los recursos disponibles – los compromisos y responsabilidades de todas las instancias y agentes educativos implicados, con una atención especial al papel nuclear y central que juegan a este respecto los centros educativos y el profesorado.

(v) Han de contar con una instancia única de planificación, conducción y supervisión que integre a los responsables de los diferentes niveles y sectores de la administración – central o federal, regional o estatal y local – que operan en el territorio y cuya actuación puede tener, directa o indirectamente, repercusiones sobre la educación y los procesos formativos de los ciudadanos y ciudadanas. Sólo mediante una instancia única de esta naturaleza puede conseguirse una unidad de acción y de planteamientos internivelar y multisectorial (Torres, pp. 30-31) que neutralice la tendencia de los diferentes niveles y sectores de la administración a actuar por separado atendiendo a sus propios objetivos, prioridades y dinámicas internas.

(vi) Han de gozar de un amplio margen de autonomía en su implantación y desarrollo que permita ajustarlos de forma progresiva – y sin necesidad de hacer frente a los complejos y a menudo lentos trámites burocráticos habituales – a la evolución continua y cada vez más acelerada de las necesidades educativas de la población.

(vii) Han de incluir en su propia definición procedimientos y estrategias para la evaluación y valoración sistemática y rigurosa de los logros que vayan consiguiendo y de las dificultades puedan surgir en su desarrollo, así como prever los recursos necesarios para llevarla a cabo con garantías.

(viii) Han de tener asegurados los recursos económicos y técnicos necesarios para su implantación y desarrollo y ser objeto de un tratamiento diferencial en la asignación presupuestaria, velando especialmente por compensar las carencias y limitaciones de los

territorios y de las comunidades con mayores limitaciones y carencias para generar o utilizar los recursos propios.

Admito sin reservas la dificultad de poner en marcha de forma inmediata y con carácter general, en lo que concierne a la educación básica, unas políticas organizadas en torno a planes educativos integrales territorializados con estas características. En ocasiones, puede ser un planteamiento puro y simplemente inviable por el momento al no darse las condiciones mínimas necesarias para intentarlo; en otras, tal vez sea sólo posible respetar algunas de las características y exigencias señaladas; en otras muchas, sin embargo, las resistencias y dificultades pueden tener más bien su origen en el predominio de una visión sumamente restringida de la educación y de una filosofía homogeneizadora en la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos que no son, a todas luces, las más apropiadas para hacer frente a los desafíos del nuevo escenario social, político, económico y cultural que se dibuja en este final de siglo.

En cualquier caso, los argumentos expuestos en las páginas precedentes dejan pocas dudas, a mi juicio, sobre la necesidad de recuperar el compromiso y la corresponsabilidad social y ciudadana con la educación como una de las claves para afrontar estos desafíos. La definición de políticas y planes concretos de actuación fuertemente anclados en el territorio y en el entorno comunitario en el que viven y se desarrollan las personas puede ser una buena estrategia para avanzar en esta dirección. Sería pues conveniente que, con todas las cautelas y precauciones que es necesario adoptar cuando se acometen procesos de cambio y transformación educativa, empezáramos a explorar de una manera más sistemática y rigurosa, y también menos voluntarista de lo que se ha hecho hasta ahora, la puesta en práctica y la viabilidad de esta estrategia allá donde se den las condiciones mínimas necesarias para intentarlo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRON, B., VYE, N.J., ZECH, L., SCHWARTZ, D., BRANSFORD, J.D., GOLDMAN, S.R., PELLEGRINO, J., MORRIS, J., GARRISON, S. y KANTOR, R. (1995) Creating contexts for community based problem solving: the Jasper Challenge Series. En C. Hedley, P. Antonacci y M. Raninowitz(eds.), Thinking and literacy: the mind at work (47-71). Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.

CASTELLS, M. (1997) La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red. Madrid, Alianza.

COLL, C. (1998a). La psicología de la instrucció i les pràctiques educatives escolars. En C. Coll (Coord.), Psicología de la instrucció(21-98). Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.

COLL, C. (1998b). Educació i activitat ciutadana: una necessitat i un compromís. Conferència pronunciada amb motiu del lliurament del Xxé

Premi d'Educació Josep Pallach. 16 de juny de 1998. Document no publicat.

COLL, C. (1998c). Competències i responsabilitats en educació: El projecte Educatiu de la Ciutat de Barcelona. Institut d'Educació. Ajuntament de Barcelona. Juliol 1998. Document no publicat.

COLL, C. (1999a). L'Educació Secundària Obligatoria: atendre la diversitat en el marc d'un ensenyament comprensiu. Temps d'Educació (en premsa)

COLL, C. (1999b). Educación, escuela y comunidad: a la búsqueda de un nuevo compromiso. Pátio. Revista pedagógica (en premsa)

COLL, C. Y FORLÁN, R. (1998). Alcance y perspectiva de una reforma educativa: la experiencia española. Investigación en la Escuela, 36, 5-29.

DELVAL, J. (1990). Los fines de la educación. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

FEDERACIÓ DE MOVIMENTS DE RENOVACIÓ PEDAGÒGICA DE CATALUNYA (1990). Educació, sistema educatiu i món dels aprenentatges en la societat actual. Temes de Renovació Pedagògica, 19, 5-24.

GENNARI, M. (1998). Semántica de la ciudad y educación. Pedagogía de la ciudad. Barcelona: Herder.

GHILARDI, F. (1993). Crisis y perspectivas de la profesión docente. Barcelona: Gedisa.

GÓMEZ LLORENTE, L (1998). Principios de la escuela pública. En AA. VV., Por la Escuela Pública. Homenaje a Mariano Pérez Galán (57-174). Madrid: Fundación cívica y asistencial CIVÉS.

GÖRLITZ, D., HARLOFF, H.J., MEY, G. Y VALSINER, J.(Eds.) (1998) Children, cities, and psychological theories. Developing relationships. Berlin: Walter de Gruyter.

MAYÓ, J. (1997). Chips, cables y poder. Barcelona: Planeta.

OROVAL, E.(Director) (1998). Estudi del sistema educatiu espanyol amb especial referència a l'organització competencial i al finançament. Una aproximació des de l'àmbit local. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Alcaldía. Gabinet Tècnic de Programació. Estudi realitzat sota la direcció del Dr. Esteve Oroval Planas.

PUELLES, M. de (1996). Origen y evolución del sistema educativo español. Consideración especial de la educación secundaria. En M. de Puelles (coord.), Política, legislación e instituciones en la educación

secundaria(13-30). Barcelona: Horsori/ICE de la Universidad de Barcelona.

SARTORI, G. (1998). Homo videns. La sociedad teledirigida. Barcelona: Taurus.

SOLÉ, I. (1998). Las prácticas educativas como contextos de desarrollo. En C. Coll (Coord.) Psicología de la educación (139-224). Barcelona: Edioc/Edhasa.

TALBERT, J.E. y MCLAUGHLIN, M.W. (1993). Understanding teaching in context. En D.K. Cohen, M.W. McLaughlin y J.E. Talbert (eds.), Teaching for understanding: challenges for policy and practice (167-206). San Francisco: Jossey Bass.

TEDESCO, J.C. (1995). El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna. Madrid: Anaya.

TONUCCI, F. (1997). La ciutat dels infants. Barcelona: Barcanova.

TORRES, R. M. (1999) "Educación para todos": la propuesta, la respuesta. Documento presentado en el panel "Nueve años después de Jomtien", Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de Educación Comparada. Toronto, 14-18 de abril de 1999. Texto no publicado.

UNESCO (1996). La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. Madrid: Santillana/Ediciones UNESCO.

Notas

(1) Durante este período se han promulgado las tres grandes leyes que regulan en la actualidad el sistema educativo español: la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación –LODE–, en 1985; la Ley Orgánica de Ordenación General de Sistema Educativo Español –LOGSE–, en 1990; y la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Educativos –LOPEGCE–, en 1995.

(2) Conviene recordar que el sistema educativo español estuvo regulado hasta 1970 por una ley centenaria, la Ley Moyano, aprobada en 1857 y vigente, con escasas modificaciones, hasta la promulgación de la Ley General de Educación de 1970, con la que se inicia de hecho el proceso de modernización de la educación en España.

(3) Ver, por ejemplo, Coll y Porlán (1998) y Coll (1999^a).

(4) Un análisis más detallado de las semejanzas y diferencias entre prácticas escolares y otros tipos de prácticas educativas puede consultarse en Solé (1998) y Coll (1998^a).

(5) Ver, por ejemplo, los análisis de Delval (1990), Puelles (1996) y Gómez Llorente (1998) del paso relativo y la tensión continua entre ambos planteamientos en lo que concierne fundamentalmente a la evolución de la educación escolar en España.

(6) En una línea argumental similar a la aquí desarrollada, Torres (1999) ha analizado recientemente la restricción experimentada por el concepto de educación básica a partir de su formulación en los documentos.

(7) El texto siguiente, cuya auditoría corresponde a la Federación de Movimientos de Renovación Pedagógica de Catalunya, ilustra con claridad esta responsabilidad, a todas luces excesiva, que se proyecta sobre la educación escolar en el caso de la atención a la diversidad:

“A menudo, la escuela pública ha de cumplir también una función asistencial y compensadora de las desigualdades. La sociedad no tiene institucionalizadas formas de intervenir para hacer frente a las necesidades sociales que van surgiendo. Ello hace que, a menudo, y por el hecho de ser el sistema que más universalmente atiende a la población, lleguen al sistema educativo demandas que no se corresponden con sus finalidades. Sin tener en cuenta que los centros educativos sólo disponen de instrumentos pedagógicos y que a menudo éstos instrumentos no son los adecuados para intervenir en determinados problemas socioculturales y/o familiares.

Aunque no dudamos de la fuerza de la pedagogía, estamos lejos de pensar que sólo con la acción educativa [escolar] mejoraremos la problemática que genera nuestro sistema económico y cultural. O que sólo con la escuela podremos transformar el mundo.”

(FMRPC, 1999, p. 14)

(8) Ver, por ejemplo, Gennari (1998) y Gorlitz et al (1998) como dos manifestaciones netamente contrastadas de esta misma tendencia.

(9) *Primer Congrés Internacional de Ciutats Educadores. Documents Finals*. Barcelona, 26-30 de novembre de 1999. Adjuntament de Barcelona. Abril 1991.

(10) La ciudad de Barcelona es un ejemplo claro en este sentido. La municipalidad de Barcelona es titular de una red de 70 centros educativos (el 23% aproximadamente del total de centros educativos públicos de la ciudad) que cubren prácticamente todos los niveles y tipos de enseñanza – escuelas infantiles, colegios de educación infantil primaria, institutos de enseñanza secundaria, centros de enseñanza musicales y artísticas, centros de educación de las personas adultas, centros de educación especial –, con unos 1.200 profesores y unos 10.500 alumnos. Esta red de centros, junto con una serie de servicios educativos dirigidos al conjunto de la población escolar y las obligaciones derivadas del cumplimiento preceptivo de las competencias obligatorias en materia de

educación – suelo edificable para la construcción de centros escolares y conservación, mantenimiento, limpieza y vigilancia de estos centros –, convierten de hecho a la municipalidad de Barcelona en una administración profundamente implicada en la educación y formación de sus ciudadanos y ciudadanas, tanto por la incidencia de los servicios que ofrece como por la cantidad de recursos que gestiona; una administración, además, que, al igual que sucede en otros grandes núcleos urbanos, recibe continuamente las demandas y solicitudes de los ciudadanos y ciudadanas para seguir incrementando sus servicios educativos y está sometida a fuertes y continuas presiones en este sentido.

(11) El artículo 27 de la Constitución de 1978; la Ley Orgánica Reguladora del derecho a la Educación – LODE, 1985 –; la Ley Reguladora de los Consejos Escolares – 1985 –; la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local – 1985 –; la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo – LOGSE, 1990 –; la Ley Orgánica de la Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes – LOPEGCD, 1995 –; y los Decretos y Órdenes que desarrollan estas leyes.

(12) El análisis efectuado muestra que el proceso de descentralización experimentado por el sistema educativo español con la configuración del Estado de las Autonomías establecido en la Constitución de 1978 se ha limitado exclusivamente a la transferencia de competencias educativas desde la administración central a las administraciones autonómicas, sin que se hayan producido hasta ahora avances significativos en el siguiente escalón, el relativo a la transferencia de competencias educativas desde las administraciones educativas a las administraciones locales.

(13) En sentido debe interpretarse la iniciativa reciente de la ciudad de Barcelona y de otras ciudades que comparten la filosofía del movimiento de Ciudades Educadoras para impulsar sendos procesos de elaboración de lo que ha dado en llamarse “Proyectos Educativos de Ciudad”.