

¿POLÍTICA ESCOLAR PARA EL SIGLO XXI? LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR CHECO: ENTRE EL LIBERALISMO Y EL CONSERVADURISMO EN MATERIA DE POLÍTICA ESCOLAR

*Pavel Cink**

El escenario del Coloquio de Madrid no habría podido estar mejor planeado para un checo: casi en este mismo momento, en esta tarde, se cumplen cinco años desde noviembre de 1989, fecha en la que se inició un proceso de cambio continuo en el rígido sistema escolar heredado, proceso que continúa hasta hoy. Algunos de estos cambios o transformaciones fueron iniciados por el propio Estado, otros son resultado de actuaciones espontáneas de algunos directores de escuela, de asociaciones de maestros, de representantes de padres y alumnos, o representaciones de las comunidades locales.

Se puede aprovechar esta ocasión del quinto aniversario de la revolución «pacífica» o «de terciopelo» de Praga para una descripción informal de la realidad, ya que parece que se han formado dos posiciones básicas en la discusión checa sobre la política escolar. Se han necesitado cinco años para llegar, del entusiasmo «revolucionario» de los primeros años con un consenso natural y simple sobre la necesidad imperiosa de transformar profundamente todo el sistema escolar, a un primer documento del Ministerio de Educación checo, de carácter general y con intención de ser coherente.

* *Ministerio de Educación de la República Checa. Traducción: Joaquín Abellán.*

Es verdad que en la sociedad checa sigue existiendo una fe unánime en la significación de la educación, no sólo como un elemento esencial para el éxito personal en la carrera profesional, sino también como uno de los valores más importantes, pero no existe ningún consenso, ni siquiera aproximado, sobre la mayor parte de las cuestiones de la política escolar. Esto es seguramente una consecuencia de que la evolución natural y continua del sistema escolar fue interrumpida brutalmente por la Segunda Guerra Mundial y, sobre todo, por la toma del poder por parte de los comunistas en 1948. A lo largo de estos últimos cincuenta años, sin embargo, se ha transformado considerablemente el modelo de sociedad en los países industriales desarrollados y sus sistemas educativos han superado el modelo educativo originario del siglo XIX con su fuerte centralismo estatal.

Las tendencias fundamentales en la política social eran, como es conocido, entre otras, las siguientes:

- Una relación distinta de los ciudadanos respecto al Estado; mayores derechos y libertades individuales; una más amplia participación de los ciudadanos en los procesos sociales de decisión.
- Rápido desarrollo de sistemas de producción, dirección e información, que exigen una mayor cualificación.
- Una mayor carga del individuo por obligaciones sociales, políticas, económicas y étnicas, que requieren una elevada capacidad de adaptación.
- La reivindicación de la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación.

En resumen, estas líneas del desarrollo político se podrían transponer de la manera más acertada a las palabras clave de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para los años noventa: «*High-Quality Education and Training for All*». La necesidad sentida por todos de trabajar la evolución seguida en materia de política escolar al Oeste de la frontera checa influye de manera esencial sobre el debate actual tanto como los tres factores «autóctonos» ya mencionados de pasada, es decir:

- 1) las tradiciones educativas y de enseñanza autóctonas (el elevado valor social de la educación, la transmisión de un amplio conocimiento

- realista, la elevada disciplina en el aprendizaje de los escolares checos);
- 2) las deformaciones de la época del totalitarismo político-educativo (los escolares como rehenes del régimen totalitario, ideologización de toda la realidad escolar, etc.); y
 - 3) las transformaciones y los procesos de evolución habidos desde 1989, estando todos de acuerdo en que esto representa un factor esencial.

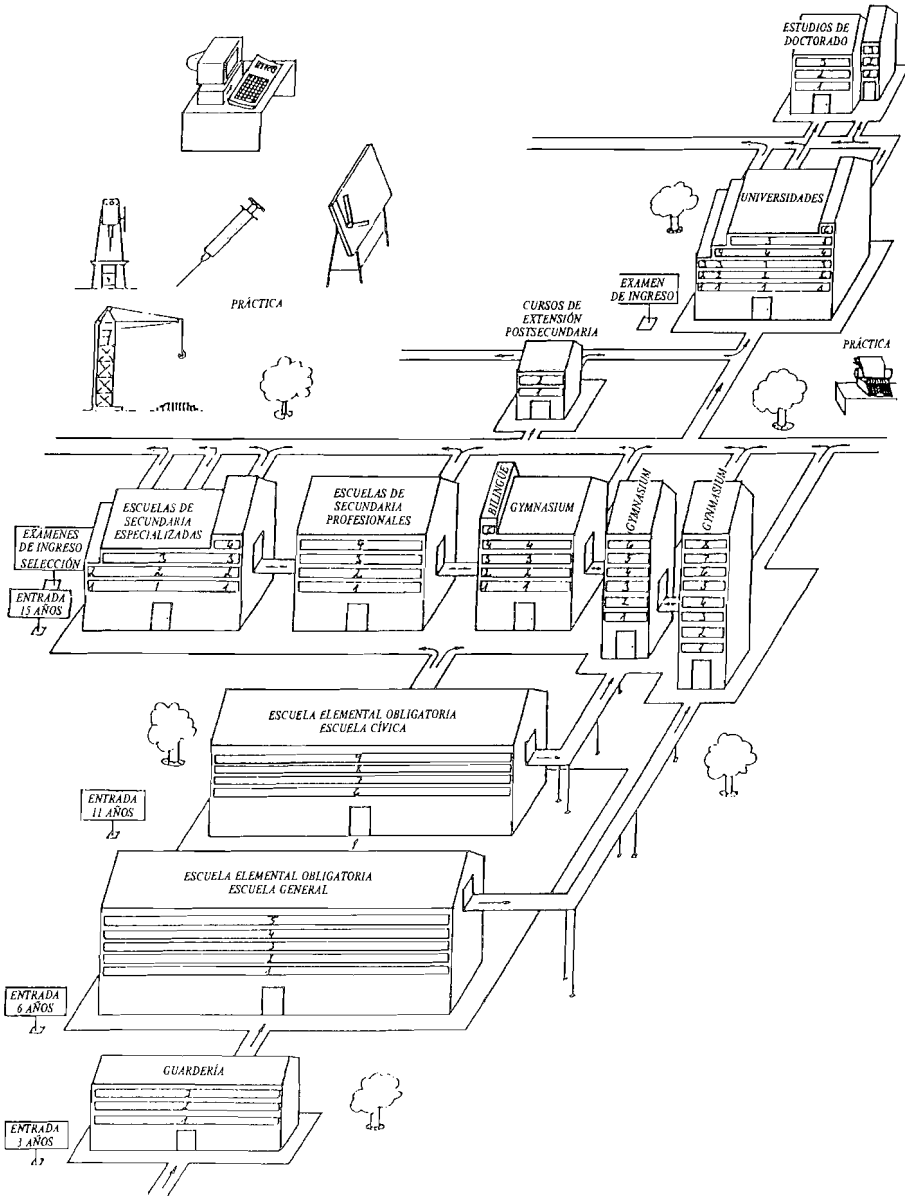
Permítanme que resuma brevemente los acontecimientos más importantes de esta evolución.

Entre los cambios positivos acaecidos en el sistema escolar checo con posterioridad a 1989 está, sin duda alguna, una paulatina superación de la selectividad en el acceso a la Educación Secundaria y a la Formación Profesional (*Fachbildung*) de grado medio, es decir, una mejor atención a las aspiraciones educativas de la generación joven, al lograr una eliminación paulatina de la profunda desproporción estructural existente entre la demanda y la oferta educativa.

Se ha evitado, después de las malas experiencias de un pasado no tan lejano, una *reforma* global desde arriba, aspirando en vez de ello a una *transformación* del sistema escolar. Las nuevas leyes de 1990 y una actuación mucho más liberal por parte de la Administración del Estado han hecho posible una evolución considerablemente natural del sistema, que ha conducido finalmente a la ampliación de la oferta educativa: han surgido nuevos tipos de escuelas y se ha desarrollado tempestuosamente sobre todo el nivel postsecundario. De esta manera, el esquema del sistema escolar checo en la actualidad es como sigue:

Esquema 1:

El sistema escolar de la República Checa (1994).



La tabla 1 permite reconocer una tendencia de quienes terminan la enseñanza primaria a seguir en la enseñanza secundaria y en las escuelas de formación profesional de grado medio, al mismo tiempo que muestra un cierto abandono de la formación profesional «sencilla».

Tabla 1:

Acceso a las escuelas del nivel de Secundaria II (en porcentajes sobre el número de los que acabaron la primaria) y acceso a las Universidades (en porcentajes sobre la población de 18 años).

Año	Instituto Bachillerato	Escuelas Secundarias Especiales		Escuelas Secundarias de Formación Profesional		Universidad
		Con Bachillerato	Sin Bachillerato	Con Bachillerato	Sin Bachillerato	
1989	14,9%	24,0%		5,6%	55,0%	15,2%
1990	15,3%	24,4%		5,1%	49,8%	15,3%
1991	16,1%	23,3%	4,9%	5,1%	48,6%	12,8%
1992	15,5%	24,4%	3,3%	5,6%	46,4%	14,9%
1993	16,4%	27,4%	2,4%	6,6%	46,4%	16,6%
1994	18,0%	35,1%	1,3%	6,5%	41,4%	18,3%

Fuente: *Anuario Estadístico de Educación, 1989-1993*. Instituto para la Información en Educación, Praga.

Las normas legales de 1990-91 liberaron el camino para la iniciativa privada en el ámbito escolar y las primeras escuelas privadas no se hicieron esperar mucho tiempo. También éstas se entendieron como precursoras y como una señal de la nueva situación democrática en el sistema escolar. Pero se perdió la oportunidad de discutir sincera y auténticamente sobre el papel de las escuelas privadas, de modo que no es de extrañar que algunos propietarios de escuelas privadas se consideren a sí mismos más bien como empresarios libres. Faltan hasta hoy unas reglas de juego claras e inequívocas.

En el contexto de la descentralización de los procesos de decisión en el ámbito escolar se le dio un nuevo contenido al lema de «autonomía escolar», tan traído y llevado en los países de la Europa occidental. Todas las escuelas de nivel Secundario II y algunas escuelas primarias se convirtieron en «personas jurídicas» y recibieron amplias competencias en el ámbito de personal (contratación y despido de maestros) y en el ámbito económico. De acuerdo con esas competencias, las escuelas pueden decidir ampliamente sobre sus propios presupuestos, cuyo monto se calcula sobre la base del llamado método normativo, donde un «normativo» es, en último término, un premio, cuya cantidad depende de determinadas variables (tipo de escuela, tamaño de la escuela, etc.). Las escuelas privadas reciben por lo general el 90% de lo que reciben las escuelas en manos estatales o municipales.

Pero para nuestro tema, sin embargo, parece que es mucho más interesante ver si el nuevo concepto de la escuela autónoma se representa, y cómo, en el ámbito pedagógico. De acuerdo con la ley escolar actual, en las escuelas estatales se sigue enseñando según un «currículo estatal», como por ejemplo un cuadro-horario de asignaturas «uniforme» y un plan de estudios «uniforme». Estos dos importantes instrumentos de la administración escolar han conocido alguna flexibilización. Por ejemplo, en el plan de estudios, las escuelas o los maestros en concreto pueden utilizar hasta un 30% de su total para enseñar contenidos específicos del municipio o la región. También el ejemplo de los cuadros-horarios de las asignaturas renovados dan testimonio de que el sistema educativo checo se aparta ampliamente, según mi apreciación, de la idea de la Escuela Única.

Como primer ejemplo, la tabla 2 muestra el cuadro-horario de las asignaturas del nivel Secundario I (cursos 5°-8°). Las flechas que están en vez de las horas semanales en las asignaturas de Geografía, Historia, Ciencias Naturales, Física, Química, Educación Musical, Artes Plásticas, Trabajos y Asignaturas Optativas ofrecen a la escuela bastante espacio para un «perfil propio», como también lo ofrece la indicación del mínimo y del máximo de horas semanales (por ejemplo, en 6° curso un máximo de 29 horas semanales y un mínimo de 26), al proyectar la escuela su propio cuadro-horario individualizado. Se supone, en ese caso, que la escuela hace esto tras hablarlo con las representaciones de los padres y de acuerdo con ellas.

Las reglas de juego dicen además que todas las asignaturas de los horarios han de ser impartidas y que hay que respetar el mínimo de horas semanales y no sobrepasar el máximo. Existen algunas desviaciones «oficiales» de este cuadro-horario de asignaturas, por así decir básico, para cursos con una enseñanza ampliada o reforzada en distintas asignaturas, por ejemplo, con refuerzo en Matemáticas, Idiomas Extranjeros o Música, etc.

Tabla 2:

Cuadro-horario de las asignaturas del nivel Secundario I (cursos 5°-8°), en vigor desde el 1-9-1991.

ASIGNATURAS	CURSO			
	5°	6°	7°	8°
Lengua y Literatura Checa	5-4	5-4	5-4	5-4
Lengua Extranjera	3-2	3-2	3-2	3-2
Matemáticas	5-4	5-4	5-4	5-4
Educación Política	-	1	1	1
Educación Física	3-2	3-2	3-2	3-2
Geografía	1	▲	▲	▲
Historia	2			
Historia Natural	2	X	X	X
Educación Musical	1			
Educación Artística	2			
Física	-	▼		
Química	-	-		
Trabajos	2	2		
Asignaturas Oplativas	-	-	▼	▼
NÚMERO TOTAL HORAS SEMANALES	27-23	29-26	31-38	31-38
Asignaturas no obligatorias	2	2	2	2

El segundo ejemplo (tabla 3) ofrece el actual cuadro-horario de las asignaturas del *Gymnasium* de cuatro años. Las horas semanales indicadas represen-

tan el mínimo semanal. El director tiene libre disposición sobre un determinado número de horas lectivas en cada año académico, aumentando de 3 horas en el primer año hasta 9 horas en el último curso académico. Este modelo satisfacía el deseo de los escolares de poder prepararse sólida y conscientemente, con una fuerte oferta de asignaturas, para el examen de admisión en la Universidad.

Tabla 3:

Cuadro-horario de las asignaturas del *Gymnasium* de cuatro años (cursos 9º al 12º), en vigor desde el 1-9-1991.

ASIGNATURAS	CURSO			
	1º	2º	3º	4º
Lengua y Literatura Checa	3	3	3	3
Primera Lengua Extranjera	3/2	3/2	3/2	3/2
Segunda Lengua Extranjera	2/3	2/3	2/3	2/3
Latín	Dir.	Dir.	Dir.	Dir.
Comunidad	Dir.	Dir.	2	2
Historia	2	2	2	2
Geografía	2	2	Dir.	Dir.
Matemáticas	3	3	2	2
Geometría Descriptiva	Dir.	Dir.	Dir.	Dir.
Física	2	2	2	Dir.
Química	2	2	2	Dir.
Biología / Geología	2	2	2	Dir.
Informática y Técnica de Computadores	2	Dir.	Dir.	Dir.
Educación Estética	2	2	Dir.	Dir.
Educación Física	2	2	2	2
Optativa 1	Dir.	Dir.	2	2
Optativa 2	-	Dir.	Dir.	2
Optativa 3	-	Dir.	Dir.	2
Optativa 4	-	-	Dir.	Dir.
TOTAL HORAS SEMANALES OBLIGATORIAS	27	25	24	22
HORAS DE DISPOSICIÓN DEL DIRECTOR	3	5	7	9
NÚMERO TOTAL DE HORAS	30	30	31	31

Y, por último, el tercer ejemplo: el cuadro-horario de las asignaturas tipo de una escuela de formación profesional de grado medio, en este caso de una Escuela de Comercio de cuatro años (tabla 4). El número de horas indicado en el cuadro-horario significa el número total de las horas semanales durante todo el estudio. Las asignaturas optativas forman también aquí una parte esencial del estudio: la oferta se extiende desde Marketing a Programación de Bases de Datos pasando por Sistema Bancario y Seguros.

Hay que hacer una observación al margen, porque posiblemente sea interesante: los números entre guiones indican el número de horas en los que los cursos se dividen para impartir las clases.

Tabla 4:

Cuadro-horario de las asignaturas tipo. Escuelas de Comercio.

ASIGNATURAS	TOTAL HORAS LECTIVAS SEMANALES
A. OBLIGATORIAS	128
1. Básicas	106
Lengua y Literatura Checa	12 -4-
2 Idiomas Extranjeros	24 -24-
Comunidad	9
Ciencias Naturales e introducción a mercología	6 -4-
Matemáticas	8 -4-
Contabilidad	10 -10-
Cálculo Económico y Estadística	4 -3-
Técnica de Computadores	6 -6-
Correspondencia Comercial	8 -8-
Derecho	3
Educación Física	8 -8-
2. Optativas	22
B. NO OBLIGATORIAS	

De lo dicho hasta ahora se desprende que ya se ha logrado romper la anterior uniformidad educativa. La transformación del sistema educativo checo está ahora al comienzo de una nueva etapa, en la que importa equilibrar y estabilizar el sistema educativo en su conjunto, en articular su estructura y racionalizarla, poniendo el acento en la calidad y en la evaluación, en crear claras reglas de juego y normas reguladoras que no impidan la iniciativa y la creatividad. Estas viejas-nuevas tareas encuentran una aceptación generalizada. La cuestión está en cómo se llega a este nivel deseado.

Todavía no hay una respuesta definitiva a esta cuestión. Los antiguos aliados políticos, los liberales y los conservadores, ya han articulado en cierto sentido posiciones diferentes. La piedra del escándalo sigue siendo la distinta posición respecto al papel del Estado en el sistema educativo.

Las posiciones básicas de ambos «campos» en este debate parten de una diferente relación entre los distintos actores en la educación: el ciudadano, la escuela y el Estado. Los que tienen una orientación más bien liberal consideran como punto de partida indiscutible, en todos los debates sobre política escolar, la aplicación estricta de los tres principios políticos generales siguientes:

1. El principio de *subsidiariedad*, es decir, el principio social, según el cual las unidades sociales superiores, especialmente el Estado, sólo pueden atraer para sí aquellas tareas que no puedan atender las entidades inferiores.
2. El principio de la *participación*: un principio considerado como natural dentro de la tradición democrática, según el cual las decisiones han de ser tomadas con la mayor participación activa posible de aquellos a los que les afectan esas decisiones.
3. El principio de *desregulación*, según el cual, el Estado solamente exige los resultados a que aspira y controla que se obtengan. La responsabilidad sobre las posibles soluciones y la manera de su realización se confía a quienes realizan esas soluciones.

Según estos principios, el Estado debe fijar sus requisitos en educación en las escuelas primarias y secundarias de manera más general que hasta ahora, y, en vez de planes de estudio y cuadros-horarios de las asignaturas, deben entrar los «*standard* educativos». Se ha hablado mucho de cómo deberían procurarse éstos, pero se ha dicho relativamente poco. Se han mencionado más bien deter-

minados contenidos curriculares, que deben constituir una parte firme de una legislación escolar futura, pero mantenidos más bien con carácter general, para no prescribir demasiado a la escuela y dejarle bastante campo para que pueda tomar en consideración contenidos locales y regionales y pueda dar cuenta de prioridades locales, sobre las que los agentes sociales de la escuela deben tener evidentemente una fuerte influencia.

No resulta especialmente difícil diagnosticar la fuente que inspira estos pensamientos. Las posibles consecuencias de una aplicación consecuente de esta concepción, en un medio todavía no estabilizado desde el punto de vista de la política escolar, son un tema ideal de discusión y como tales no deben ser abordados aquí.

En el ambiente de la admiración general por la libertad reconquistada, les podría resultar más bien algo difícil a los de orientación conservadora luchar por un sistema escolar bien ordenado, porque, entre otras razones, se era consciente de que, al menos desde la época de María Teresa de Austria, la escuela era al mismo tiempo política.

Lo distintivo de los conservadores respecto a los liberales en el ámbito de la política escolar está probablemente sobre todo en la exigencia de que el Estado sólo debería asumir determinadas funciones de control para garantizar un funcionamiento del sistema sin roces en el marco de un orden «superior». Su concepción también parte de la aceptación del derecho individual del niño a la mejor educación posible, pero presupone al mismo tiempo que puede haber buenas razones para que los ciudadanos, por ejemplo los padres, puedan delegar el ejercicio de su derecho, temporal o parcialmente, en otros. El núcleo central pedagógico de esta concepción es la idea del programa educativo. Un programa educativo, según ellos, tiene que ser un documento pedagógico complejo, parecido a un currículo en sentido amplio, que contenga, entre otras cosas, declaraciones sobre objetivos educativos concretos (con plan de estudios y cuadros-horarios de las asignaturas), sobre los costes económicos de la formación a que se aspira y sobre los presupuestos materiales y de otra naturaleza para una realización exitosa del programa educativo en la escuela. Los contenidos de la enseñanza reestructurados deberían estar fijados consensuadamente por el Estado; por ejemplo, para el nivel de Primaria y de Secundaria I hasta el 80%. Su transformación en un currículo escolar concreto es entonces o una prestación del Estado a la escuela o una posibilidad asumida por la escuela

misma. Los resultados del trabajo de ambos deben ser sometidos a valoración por una comisión de acreditación independiente.

La discusión actual sobre la política escolar se encuentra en un terreno político sensible: a los liberales que se hicieron tales en virtud de sus profundas convicciones filosóficas y políticas, se suman recientemente algunos otros para los que no era un tema importante hasta hace poco el concepto clave del liberalismo político, es decir, los derechos individuales del hombre con sus consecuencias políticas casi absolutas. Por otro lado, los conservadores, con sus ideas sobre la existencia de fuerzas ordenadoras y de responsabilidades superiores a las del nivel individual, corren el riesgo de ser marcados como abogados defensores de lo viejo y ya superado.

En el año electoral de 1992 quedó relativamente poco tiempo y espacio para las cuestiones de política educativa; algo mucho más importante, como la lucha por la conservación de Checoslovaquia o las cuestiones de la privatización y de la nueva política económica, financiera y fiscal, dejó en la sombra el sistema escolar. El nuevo año electoral de 1996 se acerca rápidamente. A más tardar entonces tendrá la política que preocuparse por una mayor claridad en temas educativos. No le queda otro remedio, pues la evolución hasta este momento, aun de modo positivo, ha planteado más bien preguntas que respuestas.

RESUMEN

El hecho de que el sistema escolar checo entra en una nueva etapa en la que debe primar el objetivo de la calidad educativa junto con la práctica de una evaluación sistemática, es algo aceptado por los diversos sectores políticos de la sociedad checa. Cuatro factores clave influyen en la actualidad sobre el debate de cómo gestionar el sistema educativo de este país para lograr, de una manera más eficiente el objetivo pretendido: el modelo de política escolar seguida al Oeste de la frontera checa, las tradiciones educativas, la impronta que la época del totalitarismo ha dejado en la realidad político-educativa del país y las transformaciones y procesos de evaluación que se han producido desde 1989 (normativas legales que posibilitan una mayor iniciativa privada en el ámbito escolar, autonomía escolar en todas las escuelas secundarias superiores y algunas primarias, entre otras). A las propuestas liberales de aplicación de los principios de subsidiariedad, participación y desregulación se oponen los conservadores aportando ideas que defienden el papel ordenador y de control del Estado y la necesidad de programas educativos de diseño ministerial que limitarían la iniciativa escolar.

ABSTRACT

The diverse political sectors in the Czechoslovakian society agree upon the fact that the Czechs educational system is now entering a new stage in which its prime objective must be the educational quality as well as the practice of a systematic rating system. There are four key issues in the debate over how to manage the educational system in this country so as to reach the proposed objective in an efficient manner: the model of educational policy followed in the countries to the West of Czechoslovakia's frontier, the educational traditions, the mark left behind by the era of totalitarianism on the educational-political reality of the country and the transformations and evaluation processes that have taken place since 1989 (legislation which makes possible a major private initiative in the educational scope, educational autonomy in all superior secondary schools and some primary schools, amongst others). The liberal proposals to apply the principals of subsidiarity, participation and deregulation, are opposed by the conservatives who bring forward ideas about regulating forces, State control and «educational programmes» designed by public entities with a definite character which would lay down in a great measure the educational initiative.