
1. EL MARCO LEGAL: desde el siglo XIX al XXI

La implantación del sistema liberal en el XIX otorgó una importancia mucho mayor a la enseñanza y aportó consideraciones novedosas a las cuestiones educativas, lo que se tradujo en un aumento muy considerable de las propuestas normativas. La inclusión del derecho a la educación, y posteriormente de la libertad de enseñanza, en la arquitectura legal por la que se regulaban los derechos individuales y la organización de la sociedad, supuso un auténtico parte aguas. Además, significó que cada opción política que llegara al gobierno plasmará sus planteamientos en leyes. Posteriormente éstas, de acuerdo con los avatares de la coyuntura histórica, eran llevadas a la práctica, con mayor o menor fortuna, o eran derogados por el siguiente gobierno, en ocasiones sin llegar ni siquiera a aplicarse. También contribuyó de un manera significativa a la configuración y la ampliación del marco legal sobre las cuestiones educativas, la complejidad creciente de sociedades como la española, con toda su carga de nuevas atribuciones a la educación, tanto en lo referente a los procesos de socialización como a las exigencias del mundo laboral, que no han ido más que incrementándose con el paso de los años.

Otro aspecto muy destacado en relación con el marco legal es que, como ya se ha ido señalando, la historia de la educación española de los siglos XIX y del XX es, entre otros aspectos, una sucesión constante de planes y propuestas en las que cada facción política fue plasmando sus ideas al respecto. Como indicador de esa fiebre modificadora, que no ha acabado de desaparecer en nuestros días, sirva el dato que, en los cien años que van desde 1836 hasta 1936, se publicaron casi una treintena de diferentes planes de estudio para la segunda enseñanza. Tanto cambio dificultó, sin ningún género de dudas, el ritmo de consolidación del sistema educativo. Éste, aunque fue ampliando su ámbito de influencia, sus dimensiones cuantitativas y su complejidad formal, fue afianzándose a un ritmo mucho más lento que en otros países europeos.

Relacionando la cuestión del marco legal con la trayectoria histórica seguida en el apartado anterior, el final del franquis-

mo y la transición a la democracia coincidió con la aplicación de la LGE. A partir de la promulgación de la Constitución actualmente en vigor, en diciembre de 1978, España se convirtió formalmente en un auténtico estado democrático, en que los ciudadanos contamos con una serie de derechos y obligaciones claramente especificados. Entre esos derechos se encuentra el de la educación, el cual fue incluido en el capítulo de los derechos fundamentales. Desde ese momento la normativa legal sobre la enseñanza tuvo que tener muy en cuenta los referentes legales incluidos en el articulado de la Constitución. Por esa razón, los primeros gobiernos democráticos se centraron sobre todo en el desarrollo de los aspectos de gestión y gobierno, más que en la estructura del sistema. Desde entonces se ha ido generando una serie de procedimientos y normativas, que en ocasiones produce la sensación de una auténtica maraña, por medio de los cuales se ha tejido un precario equilibrio entre los intereses de los diversos sectores afectados.

Por todo ello, en el momento actual resulta de singular importancia el estudio y el conocimiento cabal y bien contextualizado de las diferentes propuestas legales sobre las cuestiones educativas. Es más, se ha convertido en imprescindible para cualquier persona interesada en el tema, y, más aún, para un profesional de la enseñanza. En las diversas iniciativas legales quedan plasmadas con relativa claridad las propuestas normativas que van a regir la realidad educativa. Pero, además, su análisis detallado permite conocer de un modo bastante completo los planteamientos de los diversos agentes sociales y políticos, e incluso vislumbrar y comprender los trazos ideológicos en los que se basan. Asimismo, en la actualidad cualquier propuesta legal educativa de importancia, dada la consideración del derecho a la educación como derecho fundamental, debe de seguir la tramitación correspondiente en los parlamentos competentes, ya sea el de la Nación o los autonómicos. Cuando esto ocurre, los debates parlamentarios resultan especialmente clarificadores para conocer, tanto los planteamientos normativos del correspondiente articulado, como el ideario de los grupos que los impulsa, más allá de algunos clichés estereotipados que en ciertas ocasiones no acaban de corresponderse con los hechos.

2. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

El final del franquismo y la transición a la democracia supuso un cambio sustancial de la ordenación jurídica por la que se debía de regir la sociedad española. Con el referéndum para la Reforma política celebrado el 15 de diciembre de 1976, se inició la transformación de un modelo autoritario en otro plenamente democrático. Éste recibió un importante avance hacia su plasmación definitiva con la aprobación de la Constitución mediante otro referéndum, celebrado en este caso el 6 de diciembre de 1978, dos años después del anterior.

Si el cambio democrático tuvo consecuencias destacadas en todos los órdenes, un ámbito en el que éstas fueron bien significativas fue el de la enseñanza, sobre todo en lo referente a la articulación de derechos y libertades dentro del sistema educativo. En el artículo 27 de la Constitución —independientemente de otras referencias, en ocasiones bien destacadas, diseminadas en su articulado— se plasmaron toda una serie de preceptos, los cuales se convirtieron a partir de ese momento, en los principios rectores de la política educativa. Para entender en toda su extensión las implicaciones y el significado de lo plasmado en dicho artículo, y por extensión de toda la Constitución, debe tenerse muy presente que ésta se elaboró en un clima de amplio consenso político, lo que permitió redactar una carta magna que respetara las aspiraciones de gran parte de las fuerzas políticas. Para ello, se realizaron una serie de concesiones mutuas por parte de los principales partidos, buscando armonizar un texto que pudiera dar solución a las aspiraciones de la mayoría de la sociedad española. Se buscaba facilitar una base constitucional lo suficientemente amplia y duradera, la cual permitiera la alternancia de gobiernos de diferentes ideologías, superando de ese modo el constante cambio constitucional que se había producido en nuestro país desde 1812.

Asimismo, para comprender cabalmente algunos de los rasgos más destacados del artículo 27, es necesario tener en cuenta aspectos tratados en otros apartados. Así, resulta especialmente significativo el texto del artículo 16, en el cual se establece la libertad de religión y culto y se define la no confesionalidad

—que no laicismo— del Estado. La aconfesionalidad, junto con la declaración de que “los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones” —también incluida en el citado artículo 16—, posibilitó en parte que la Iglesia católica en primer término, y después otras confesiones que de acuerdo con la normativa vigente alcanzaron la consideración de “notorio arraigo”, pudieran impartir enseñanza religiosa dentro del currículum oficial.

Como ya se señaló, el artículo 27 supone un compendio o síntesis de los planteamientos de los bloques políticos mayoritarios del momento, en un interesante ejercicio de consenso político. Siguiendo la interpretación comúnmente aceptada de Manuel de Puelles, existió un acuerdo de todos ellos en los apartados, primero, segundo, cuarto, octavo y décimo (véase el cuadro 1). En síntesis hubo coincidencia en: el reconocimiento básico tanto del derecho a la educación como de la libertad de enseñanza, los fines de la educación, la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza básica, la capacidad de inspección y supervisión por parte de la Administración y la autonomía universitaria. Por su parte, las fuerzas más centristas, —recuérdese que en aquellos momentos la Unión del Centro Democrático (UCD) ostentaba la mayoría gubernamental— admitieron las peticiones de las fuerzas de izquierda relativas a que los poderes públicos realizaran la programación general de la enseñanza con la participación de los sectores afectados y la creación de centros docentes (apartado quinto) y que los padres, profesores y alumnos participaran en el control y gestión de los centros sostenidos con fondos públicos (apartado séptimo). Por su parte, los sectores de izquierda aceptaron el derecho de los padres a que sus hijos recibieran formación religiosa, la libertad de enseñanza y de creación de centros y la existencia de una red de centros privados subvencionados (apartados tres y nueve) (Puelles, 2002).

Cuadro 1
Constitución española
Artículo 27

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. Todos tienen derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.7. 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, en los términos que la Ley establezca.8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las Leyes.9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca.10. Se reconoce la autonomía de las Universidades en los términos que la Ley establezca. |
|---|

3. LAS LEYES ORGÁNICAS

Pese a lo que cabría pensar, las modificaciones en la estructura del sistema educativo no fueron consideradas prioritarias por los primeros gobiernos democráticos y hasta la aplicación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), a partir de 1990, no se llevaron a cabo cambios de entidad en ese sentido. Con anterioridad y siguiendo una tradición que, como se ha podido comprobar en apartados anteriores venía de antiguo, se fueron produciendo constantes cambios sobre otros elementos de la política educativa, en gran medida plasmadas por medio de

sucesivas leyes orgánicas, cuya relación se incluye en el cuadro 2.

Las reformas de 1980 y 1985 se centraron más en cuestiones como el reconocimiento de los derechos y las obligaciones de los distintos sectores de la comunidad educativa —padres, profesores, alumnos—, rediseñar el gobierno de los centros teniendo en cuenta lo anterior y articular un modelo de relación entre los centros privados y la administración, singularmente de aquellos que comenzaron a recibir financiación de los presupuestos. A éstos, primero se les llamó subvencionados y posteriormente —a partir de la LODE, que fue la ley que definió el modelo aún vigente— centros concertados, ya que para recibir fondos públicos suscribían un concierto (contrato) con la administración educativa correspondiente en el que se especificaban sus derechos y obligaciones (Fernández Soria, 1999, Cruz 2009).

Cuadro 2
Leyes orgánicas sobre educación desde la restauración de la democracia

1980. Ley Orgánica por la que se regula el Estatuto de Centros Docentes (LOECE)
1985. Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)
1990. Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)
1995. Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG)
2002. Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)
2006. Ley Orgánica de Educación (LOE)
2013. Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)

Las leyes posteriores de 1995 y 2002 tuvieron como meta realizar sucesivas reorientaciones de la política educativa, mediante la potenciación de aspectos con un enfoque más tecnocrático o la redefinición del rol de los agentes y miembros de la comunidad escolar. La LOPEG, en concreto, realizaba ligeras correcciones sobre la composición y competencias de los órganos de gobierno, tanto colectivos como unipersonales, en relación con lo establecido en la LODE. Una de sus líneas de reflexión fue que, una vez alcanzada la meta de garantizar de una manera adecuada el derecho a la educación sin discriminaciones, lo que

se habría conseguido a través de la LODE y la LOGSE, la política de la administración socialista debía de completarse potenciando todas aquellas medidas que permitieran e incrementaran la calidad de la enseñanza.

En esa línea, el articulado de la ley realizó ligeras modificaciones sobre las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno de los centros. Algunas de ellas estuvieron motivadas por la necesidad de corregir algunas deficiencias observadas en la práctica. Así, se posibilitó que el Consejo Escolar pudiera funcionar mediante comisiones con la finalidad, entre otros aspectos, de agilizar la tramitación de algunas de sus atribuciones, como la sanción de los casos graves de disciplina. Pero bastantes otras tuvieron como meta reorganizar la toma de decisiones, de modo que la perspectiva técnica tuviera un peso sensiblemente mayor, lo que sin duda suponía un cambio de orientación en relación con los planteamientos anteriores de la propia administración socialista. En esa línea, por ejemplo, se reforzó el papel del director, figura clave en los centros docentes, al que se le otorgó el rol de representante de la Administración en el centro, que anteriormente no se señalaba. Además, se exigió a los posibles candidatos que cumplieran mayores requisitos y que contaran con la acreditación correspondiente. Igualmente, se dedicó un amplio espacio a detallar las funciones y tareas de la inspección educativa.

La LOPEG marcó también medidas destacadas en dos aspectos que posteriormente han visto incrementada su importancia. Me refiero a la autonomía de los centros y a la evaluación del sistema educativo. A esta última dedicó un título entero, el tercero, articulando un diseño amplio que abarcaba desde el profesado a los centros, pasando por la dirección de los mismos y la propia inspección. La idea de la evaluación del sistema educativo tuvo éxito y fue asumida y ampliada por normativas posteriores, propulsadas tanto por la administración socialista como por la popular (Cruz, 2005). Y en cuanto a los centros docentes, la LOPEG marcó nuevas pautas al darles mayores capacidades organizativas para definir su propio *proyecto educativo*, con la finalidad de adecuar de la manera más eficaz posible su acción formativa a la realidad del entorno sociocultural en el que estuvieran enclavados. Asimismo, la ley facilitaba una mayor autonomía en la

gestión económica de éstos, tanto en lo referente a gastos como a la captación de posibles ingresos.

En cuanto a la LOCE, ley emblemática del Partido Popular aprobada en 2002 y que no se aplicó debido al posterior cambio de gobierno, expresó con bastante claridad cuáles eran, y al parecer continúan siendo, los planteamientos en política educativa de ese grupo. Entre los aspectos que cabría destacar, estaría el desplazamiento del discurso sobre la enseñanza hacia la perspectiva personal, otorgando, en coherencia con sus planteamientos ideológicos, un papel muy destacado al alumno como individuo concreto. Así, por ejemplo, refiriéndose precisamente a la educación secundaria, en la exposición de motivos de la ley se señala, literalmente, con espíritu bien crítico y con la finalidad inequívoca de marcar diferencias, que: “la cultura del esfuerzo es una garantía de progreso personal, porque sin esfuerzo no hay aprendizaje. Por eso, que los adolescentes forjen su futuro en un sistema educativo que sitúa en un lugar secundario esa realidad, significa sumergirles en un espejismo que comporta, en el medio plazo, un elevado coste personal, económico y social difícil de soportar tanto en el plano individual como en el colectivo.”

Otro ejemplo bien significativo de los intereses de la política educativa del Partido Popular se encuentra estrechamente relacionado con los derechos y deberes de los alumnos. En 1985, los artículos 6 y 7 de la LOLE les señalaba a éstos hasta nueve derechos y sólo un par de deberes, el del estudio y el respeto a las normas de convivencia. Casi dos décadas después, en 2002, la LOCE continuaba otorgando prácticamente los mismos derechos a los alumnos, pero ampliaba considerablemente el capítulo de los deberes. Al respecto, se concretaba bastante el del estudio con cuatro especificaciones, entre la que se incluía la asistencia puntual a las clases y el de respeto a las normas de convivencia, y también se matizaba con la inclusión del respeto a la libertad de conciencia, la intimidad y la dignidad de los compañeros y al buen uso de los materiales e instalaciones. Independientemente del sesgo ideológico de los mentores de las leyes, esos cambios también pueden considerarse como una respuesta a algunas de las preocupaciones que iban teniendo destacada presencia dentro y fuera del sistema educativo.

Dentro de esta línea de replanteamientos e incorporación de nuevos elementos a la política y legislación educativas, merece señalarse alguna nueva cuestión que considero especialmente relevante. Me refiero a la calidad de la enseñanza. Ya en la década de 1990 comenzó a constatarse en muchos sectores una cada vez más creciente demanda social y política para que el sistema educativo mejorara su eficacia, consiguiera que los alumnos obtuvieran la titulación correspondiente sin repeticiones y que se alcanzaran las metas y objetivos enunciados en leyes, reglamentos y programas. Estas demandas de mejora en la calidad vinieron acompañadas, inexorablemente, del desarrollo de toda una serie de mecanismos de evaluación y de rendición de cuentas. El nuevo concepto, ya plenamente instalado en el discurso político, es el de la *evaluación del sistema educativo*, y para llevarlo a la práctica se han diseñado y se están poniendo en práctica tras una larga espera, mecanismos concretos para conocer el nivel de conocimientos del alumnado, la eficacia en el funcionamiento de los centros y la competencia en el desarrollo de sus actividades del profesorado, e incluso de los directores y demás responsables de la administración educativa. Estos nuevos conceptos de calidad y evaluación han ido ganando terreno, pasando, de estar contemplados en 1990 en un único artículo de la LOGSE, a ocupar capítulos y títulos enteros en las normativas posteriores. Incluso han llegado a auparse hasta la denominación de la propia ley, tal como ocurrió en 1995 y en 2002. A todo ello, debe añadirse, además, la existencia de una casi total coincidencia en este aspecto concreto de las políticas y de los planteamientos normativos de los dos partidos mayoritarios, como se puede comprobar en la actividad 4. (Cruz, 2005).

Como ya se indicó, la última reforma de entidad en la estructura de los planes de estudio de, ahora sí, enseñanza secundaria, se produjo con la LOGSE. En primer término, la ley, aplicando los principios de la *educación comprensiva*, la cual retrasa todo lo posible la división de la enseñanza en vías diferenciadas, amplió la escolarización obligatoria hasta los 16 años, esto es, hasta la finalización de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Esta etapa se formó a partir de los dos primeros cursos del antiguo Bachillerato Unificado y Polivalente (BUP) y de los últimos

de la Educación General Básica (EGB). Y los cuatro cursos se dividieron a su vez en dos ciclos. Tras ellos los alumnos podían optar a un ciclo formativo de grado medio, que los preparase para el mundo laboral o a un bachillerato de dos cursos, al final del cual podían elegir entre el acceso a los estudios universitarios o a un ciclo formativo de grado superior. Este modelo, que como se puede comprobar no es más que otra respuesta al añejo problema de cómo han de estar organizados los estudios en esta etapa formativa y que supone un eslabón más del proceso iniciado en 1970, no ha sufrido con posterioridad más que algunas variaciones, relativas fundamentalmente a los itinerarios de especialización internos.

En la actualidad, todas las leyes incluidas en el cuadro 2 se encuentran derogadas, menos la LODE, vigente sobre todo en lo que respecta a la regulación del sistema de conciertos, y la LOE. Ésta recoge en su amplísimo texto —tiene 157 artículos más un buen número de disposiciones adicionales, transitorias, finales y una única derogatoria, que, eso sí, anula en una decena de líneas cinco leyes educativas anteriores— multitud de aspectos, entre los que se encuentra el diseño curricular de la educación secundaria. La ley realizó el esquema del sistema educativo que, de momento, se encuentra actualmente vigente. Además, entre otros aspectos, la LOE redobla el interés puesto de manifiesto en leyes anteriores sobre la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza y la eficacia del sistema educativo. Por ello, realiza especial hincapié en la obligación por parte de todos los elementos del sistema —alumnos, profesores, centros, etc.— de llevar a cabo las diversas pruebas de evaluación previstas y en la correspondiente rendición de cuentas (García Fraile, Escamilla y Lagares, 2006).

Por último, otro aspecto que tiene que debe ser mencionado, es que el cambio continuo de normativa educativa ha producido una sentida demanda, principalmente entre los sectores más directamente implicados, de búsqueda de un pacto educativo de amplio calado que evite modificaciones tan constantes. El movimiento tomó forma a mediados de la década de 1990, con la iniciativa de la Fundación Encuentro para evitar la derogación de la LOGSE por el entrante gobierno popular. Y ha tenido su

última expresión, aunque entre medio se sucedieron otras iniciativas, en el fallido intento por alcanzar un Pacto por la Educación auspiciado por el Ministerio de Educación en la primavera de 2010 (Puelles, 2007). Al respecto, cada señalar que algunos especialistas apuntan como causas de esta falta de acuerdo significativas diferencias ideológicas. Pero también añaden otras, vinculadas al interés de los partidos por subrayar planteamientos que los diferencie con una finalidad básicamente electoral (Domínguez y Sendín, 2006).

Adaptado de CRUZ, JOSÉ IGNACIO (2010):Procesos y contextos educativos (Cap.1)
El sistema educativo español. Valencia. Tirant lo Blanch