

archivos analíticos de políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Arizona State University

Volumen 26 Número 125

8 de octubre 2018

ISSN 1068-2341

Reformas en la Legislación Educativa Española durante el Actual Período Democrático: Una Perspectiva Crítica

Vicente Llorent-Bedmar



Verónica Cobano-Delgado Palma

Universidad de Sevilla

España

Citación: Llorent-Bedmar, V., & Cobano-Delgado Palma, V. (2018). Reformas en la legislación educativa española durante el actual período democrático: Una perspectiva crítica. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(125).

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.2855>

Resumen: Desde la promulgación de la actual Constitución de 1978, se ha producido siete reformas de la legislación educativa de importancia y multitud de Reales Decretos, Órdenes, Reglamentos, que han supuesto que los cambios y las modificaciones sean una constante. En España, las disposiciones legales adoptadas unilateralmente por los grandes partidos, conservador y progresista, han adolecido del deseable consenso, constituyendo una rémora que las ha lastrado, propiciando bandazos inconsistentes. Tras una perspectiva ideológica neoliberal eminentemente pragmática, con la reciente Ley Orgánica de Calidad Educativa, se intenta una unificación curricular, dotar de mayor autonomía a los centros y fortalecer los centros privados, teniendo en cuenta el mercado laboral. Con esta reforma, la participación democrática de los distintos sectores que integran la comunidad escolar se ve fuertemente recortada y, en aras de una mayor calidad de la enseñanza, se reduce la capacidad decisoria del máximo órgano de participación en los centros educativos, el consejo escolar de centro.

Palabras clave: Educación; Reforma; Democratización; Organización escolar; Política escolar

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Artículo recibido: 3-12-2016

Revisiones recibidas: 19-1-2018

Aceptado: 23-5-2018

Spanish educational legislation reforms during the current democratic period: A critical perspective

Abstract: Since the promulgation of the present constitution in 1978, there have been seven important reforms and a plethora of Royal Decrees, Orders, and Regulations, which have meant that changes and modifications are a constant. In Spain, the legal measures adopted unilaterally by the major political parties, conservative and progressive, have lacked the desired consensus, thus impeding their implementation and leading to inconsistent lurches in direction. Following an eminently pragmatic neoliberal ideological perspective, the recent Organic Law on Quality in Education aims to unify the curriculum and give greater autonomy to private centres, with an eye to the labour market. With this reform the democratic participation of the various sectors that make up the educational community is severely curtailed and, in the interests of a higher quality of education, the decision-making powers of the highest participatory body in schools, the School Council, have been reduced to a minimum.

Key words: Education; Reform; Democracy; School organization; School policy

Reformas na legislação educacional espanhola durante o atual período democrático: Uma perspectiva crítica

Resumo: Desde a promulgação da atual Constituição de 1978, foram efetuadas sete reformas importantes relativamente à legislação educativa de inúmeros Decretos-Reais, Ordens, Regulamentos... que tiveram em conta as contantes alterações e modificações. Em Espanha, as disposições legais foram adotadas unilateralmente pelos grandes partidos, entre eles, o conservador e o progressista, não atingiram um desejável consenso após vários contratempos. Após uma perspectiva ideológica neoliberal eminentemente pragmática, com a mais recente Lei Orgânica de Qualidade Educativa, foi tentada uma unificação curricular, de modo a adotar uma maior autonomia aos centros e fortalecer os centros privados, tendo em consideração o mercado de trabalho. Com esta reforma, a participação democrática dos diferentes sectores que integram a comunidade escolar foi fortemente reduzida em consequência de uma maior qualidade de ensino, reduzindo assim a capacidade decisória do maior órgão de participação dos centros educativos, ou seja, o conselho escolar do centro.

Palavras-chave: Educação; Reforma; Democratização; Organização escolar; Política escolar

Aproximación Histórica

En el siglo XIX, y con cierto retraso respecto a los países europeos occidentales, en España se reguló e institucionalizó la instrucción pública, iniciándose una larga sucesión de leyes educativas, que jalonan el devenir histórico del sistema educativo español. Sin ellas no se puede entender la reciente reforma educativa del sistema educativo español y las fuertes repercusiones que está teniendo. Con el presente texto pretendemos poner de relieve la desafortunada falta de continuidad de las políticas educativas puestas en marcha en el periodo democrático iniciado tras la Constitución de 1978, que han desembocado en la controvertida situación actual.

En 1812, como reacción ante la invasión francesa, se aprobó la única Constitución de España que dedica en exclusividad un título, el IX, para referirse a la educación pública. Tres ideas innovadoras sobresalen ante el mantenimiento de la estructura educativa ya existente: la universalidad de la Educación Primaria, la uniformidad de los planes de enseñanzas, y que las competencias en materia educativa recaigan sobre las Cortes y no sobre el Gobierno (Constitución Política de la Monarquía Española, 1812).

Para desarrollar estos principios Manuel José Quintana elaboró en 1814 un informe (Quintana, 2003) de crucial importancia educativa, que más tarde se vería plasmado en el Reglamento General de la Instrucción Pública de 1821, donde se estipulaba una enseñanza pública gratuita, uniforme y universal, así como la división entre instrucción pública y privada. Esta implantación del ideario educativo liberal se vio cercenada en 1823, con la vuelta al absolutismo llevada a cabo por Fernando VII, que concluiría con su muerte en 1833.

La primera gran modernización del sistema educativo español se debió a la Ley Moyano de 1857, que se mantuvo vigente durante más de cien años. Aunque aquella no era una ley innovadora, sino una norma que venía a consagrar un sistema educativo cuyas bases fundamentales ya se encontraban en anteriores disposiciones legales, constituyó el marco general del sistema educativo español bajo los principios de centralización, estatalización, gratuidad, libertad de enseñanza limitada, secularización y uniformidad. Con esta ley se intentó mejorar la deplorable condición de la educación en una España con altas tasas de analfabetismo.

Entre sus intenciones tenía las de delimitar la fuerte influencia de la Iglesia española en la educación, legislar la educación privada en la primera y segunda enseñanza, e implantar una metodología más científica en la enseñanza secundaria. Sin embargo, tras el acuerdo alcanzado por los moderados con la jerarquía eclesiástica se estipula:

Podrá el Gobierno conceder autorización para abrir escuelas y colegios de primera y segunda enseñanza, a los institutos religiosos de ambos sexos legalmente establecidos en España, cuyo objeto sea la enseñanza pública, dispensando a sus jefes y profesores del título y fianza que exige el artículo 50 (Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, art. 153).

Esta ley, quizás por ser producto de un consenso político entre moderados y progresistas, prevaleció a los sucesivos avatares políticos. De modo que el sistema educativo español quedó estructurado de la siguiente forma:

- Primaria. Inicialmente tenía una duración de tres años, que abarcaban generalmente de los 6 a los 9 años de edad, pero en la práctica se podía extender hasta los 12 años.
- Secundaria. Comenzaba tras superar un examen de ingreso a los 9-10 años. Era cursada por una minoría de estudiantes, debido a su carácter elitista y a que los institutos se concentraban en las capitales de provincia y en las grandes ciudades.
- Universitaria, que estaba organizada por el Estado.

A mediados del siglo XX, siguiendo la estela de los sistemas educativos de los países europeos más desarrollados, se decide realizar una reforma educativa en profundidad. De modo que, en 1970, se aprobó la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE). Desde entonces hasta la actualidad, la educación en España ha experimentado un proceso de cambio y modernización de gran envergadura. Con esta ley se intentó dar una adecuada respuesta a los problemas en los que se hallaba sumergido un sistema educativo hasta entonces desorganizado y carente de una visión unificadora, a la vez que se pretendió hacer frente a casi un millón de menores sin escolarizar, así como a las nuevas necesidades sociales y económicas del país (Tena, 1992, p. 301). Por un lado, se generalizó la educación obligatoria desde los seis años de edad hasta los catorce y se buscó una separación del Estado para que la enseñanza no fuese subsidiaria de éste (LGE, art. 2). Por otro lado, se intentó construir una Formación Profesional (posteriormente: FP) más adecuada a las demandas reales del mercado laboral (LGE, art. 40).

La LGE, que pretendió establecer la igualdad de oportunidades educativas, supuso un gran avance en pro de una sociedad más justa y una mejora cualitativa de la enseñanza, asimismo favoreció la integración social de la gran mayoría de los españoles, abriendo las puertas de la educación a todas las clases sociales sin discriminación. Con ella se hace partícipe de la educación a toda la población española, ofreciendo a todos la igualdad de oportunidades educativas, sin más limitaciones que su capacidad para el estudio. Establece un sistema educativo caracterizado por su unidad, flexibilidad e interrelaciones, al tiempo que se facilita una amplia gama de posibilidades de educación permanente y una estrecha relación con las necesidades que plantea la dinámica de la evolución económica y social del país. Construye un sistema permanente no concebido como criba selectiva de los alumnos, sino que pretende sea capaz de desarrollar hasta el máximo la capacidad de todos y cada uno de los alumnos. Se puede afirmar que constituyó un hito progresista del franquismo tardío a través del cual se implantaba una enseñanza comprensiva, evitando la segregación de los alumnos a los 10 años de edad, que hasta entonces se realizaba en los centros escolares.

Se produce una mejora en la formación inicial y continua del profesorado, así como su dignificación económica y social. El alumno tiene el deber social de estudiar y la familia tiene como deber y derecho primero e inalienable la educación de sus hijos.

- Los estudios no superiores se estructuraron en tres tipos de enseñanzas:
- Preobligatoria, a la que asistían alumnos entre los 2 y los 6 años de edad. Se vertebraba en dos etapas: Jardín de Infancia y Escuela de Párvulos.
- Obligatoria. La Enseñanza General Básica (EGB), que tenía una clara orientación comprensiva, es la mayor aportación de la LGE al sistema educativo, ya que garantizaba ocho cursos de educación obligatoria, gratuita y común para todos los españoles con edades comprendidas entre los 6 y los 14 años. Inicialmente se dividía en dos etapas: De los 6 a los 11 años y de 11 a 14. Si se finalizaban exitosamente se obtenía el título de Graduado Escolar, que permitía el acceso al Bachillerato Unificado Polivalente (BUP) y a la FP. En caso contrario, se conseguía el Certificado de Escolaridad, que sólo permitía el acceso a la FP.
- Postobligatoria, integrada por dos vías claramente diferenciadas:
 - A. BUP seguido del Curso de Orientación Universitaria (COU), de eminente carácter académico. El BUP constaba de tres cursos, uno por año. Se cursaba de los 14 a los 17 años. Tenía dos opciones: Letras y Ciencias. Su finalidad consistía en preparar a los alumnos para el paso a los estudios superiores. A su término los estudiantes obtenían un Título de Bachiller, que les permitía cursar COU y, tras superar la prueba de aptitud, acceder a los estudios universitarios.
 - B. FP se vio relativamente potenciada. Se estudiaba de los 14 a los 19 años de edad, con un primer ciclo de dos años (para los alumnos de 15 y 16 años) seguido de un ciclo superior. Eran unos estudios de segundo nivel al que, muchos alumnos, se inscribían por no poder acceder al BUP (causa que incidió en un desprestigio de la FP que actualmente perdura).

El obstáculo más importante con que se encontró esta reforma educativa fue sin duda la falta de previsión, ya que, en ningún momento se contó con los recursos económicos necesarios. Si bien, la generalización de la enseñanza básica justificaba plenamente esta reforma (Viñao, 1972).

A modo de compendio, y con aras de facilitar la comprensión del texto, recopilamos en la tabla 1 la legislación educativa de mayor trascendencia en España.

Tabla 1
Reformas educativas de importancia en España

GOBIERNOS	LEYES EDUCATIVAS	AÑO
Bienio Progresista	Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre (Ley Moyano)	1857
Dictadura franquista	Ley de la Reforma de la Segunda Enseñanza	1938
Dictadura franquista	Ley sobre Ordenación de la Universidad Española	1943
Dictadura franquista	Ley sobre la Educación Primaria	1945
Dictadura franquista	Ley de Formación Profesional Industrial	1949
Dictadura franquista	Ley sobre Ordenación de la Enseñanza Media	1953
Dictadura franquista	Ley sobre Ordenación de las Enseñanzas Técnicas	1957
Dictadura franquista	Ley General de Educación (LGE)	1970
Unión de Centro Democrático	Constitución de España	1978
Unión de Centro Democrático	Ley Orgánica de Estatutos de Centros Escolares (LOECE)	1980
Partido Socialista	Ley de Reforma Universitaria	1983
Partido Socialista	Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE)	1985
Partido Socialista	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo en España (LOGSE)	1990
Partido Socialista	Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE)	1995
Partido Popular	Ley Orgánica de Universidades (LOU)	2001
Partido Popular	Ley Orgánica de Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP)	2002
Partido Popular	Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE)	2002
Partido Socialista	Ley Orgánica de Educación (LOE)	2006
Partido Popular	Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)	2013

Fuente: propia elaboración.

Reformas Legislativas Educativas tras la Constitución de 1978

Como consecuencia del crecimiento económico acaecido en España y la incipiente incorporación de la mujer al mundo laboral, en la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI se produjo una expansión educativa sin precedentes, donde la sucesión de leyes constituyó una constante. Tras la dictadura franquista se inició un periodo político denominado “transición democrática” donde, a través del consenso, las fuerzas políticas pactaron distintas reformas de los grandes temas de estado. Entre ellos, la actual Constitución Española, aprobada el 27 de diciembre de 1978. Con ella se produce el tránsito de un estado autocrático a uno caracterizado por el sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución, a las leyes y al resto del ordenamiento jurídico. Este proceso de evolución política de un régimen autoritario a una democracia parlamentaria fue acompañado de profundas transformaciones en todas las esferas de la vida social, política, económica y cultural, de las que la educación no fue una excepción.

En la Constitución Española se reconoce a la educación como uno de los derechos fundamentales que los poderes públicos deben amparar, estableciendo los principios básicos que han de presidir la posterior legislación en materia educativa (art. 27). Se crea una nueva estructura de la Administración de la enseñanza, redistribuyéndose el ámbito competencial existente a través de un proceso de descentralización (art. 103). La Administración del Estado y las Comunidades Autónomas adquieren una nueva dimensión. Éstas últimas, pueden asumir competencias de ordenación y administración del sistema educativo en su ámbito de gestión respectivo, con excepción de aquellas materias que incumban exclusivamente al estado, es decir: la regulación de las condiciones de obtención,

expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, y las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución. También se encomienda a las Comunidades Autónomas la enseñanza de sus lenguas propias que, junto con el castellano, tienen carácter oficial en su ámbito territorial.

España, convertida en un país democrático, necesitaba un nuevo sistema educativo. En los albores de la democracia (1980), con Unión de Centro Democrático (posteriormente: UCD) en el poder, se aprobó el Estatuto de Centros Escolares, posteriormente: LOECE. Con ella los padres adquieren el derecho a elegir el tipo de educación que estimen conveniente para sus hijos, se favorece una mayor libertad para la enseñanza privada, y se reconoce expresamente los derechos de los titulares de los centros privados (LOECE, art. 34.1).

La escuela pública es monolítica, gratuita, común para todos, ideológicamente pluralista, aconfesional, con un alto grado de intervencionismo estatal. Mientras que la enseñanza privada puede ser confesional y de pago, pudiendo elaborar y aprobar su propio ideario pedagógico (art. 34).

Las elecciones generales de 1982 iniciaron un largo período de gobierno socialista con el Partido Socialista Obrero Español (PSOE; 1982-96), cuyos dirigentes pretendían tres grandes objetivos: universalizar la educación gratuita y obligatoria a semejanza de los países europeos, disminuir las desigualdades sociales, y cambiar los métodos y contenidos pedagógicos (Maravall, 1984). Con la aprobación de la Ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación (posteriormente: LODE) de 1985 se afronta la cuestión de la democratización de la enseñanza, haciendo efectiva y posible la escolarización en todos los niveles educativos e introduciendo por primera vez en la legislación española los consejos escolares, que van a permitir que profesores, alumnos, padres, personal de administración, y representantes de los ayuntamientos y servicios, participen en la gestión y control de los centros escolares públicos y privados (LODE, preámbulo y arts. 2, 5, 6, 7, 19, 26, 27).

La LODE desarrolló la Constitución, complementando las disposiciones de la LOECE especialmente en lo relativo a los fines educativos, libertad de enseñanza (creación y elección de centros), libertad de cátedra, libertad de conciencia de los alumnos y la participación educativa, intentando garantizar el pluralismo educativo y la equidad. Así, se conformó un sólido marco que, sin derogarse, ha sido objeto de modificaciones en sucesivas y posteriores leyes. Sus principios se basan en la calidad de una educación y en una equidad que garantice la igualdad de oportunidades, la inclusión educativa, y la no discriminación, a la vez que pretende compensar las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales.

Con la LODE se afronta la cuestión de la democratización de la enseñanza, haciendo efectiva y posible la escolarización en todos los niveles educativos e introduciendo por primera vez en la legislación española los consejos escolares, que van a permitir que profesores, alumnos, padres, personal de administración, y representantes de los ayuntamientos y servicios, participen en la gestión y control de los centros escolares. Siguiendo el mandato constitucional, desarrolla normas para una convivencia basada en los principios de libertad, tolerancia y pluralismo.

El insuficiente número de centros escolares públicos para llevar a cabo esta reforma, implicó un sistema de concertos con los centros escolares privados, propició la consolidación de una doble red de centros educativos, una pública y otra privada. Desde entonces hasta la actualidad, los centros privados pueden ser concertados, es decir, creados por iniciativa de la sociedad civil pero mantenidos con fondos públicos tras la firma del pertinente convenio entre el estado y la entidad privada. Por otro lado, se encontraban los centros privados no concertados, que no recibían ninguna financiación estatal. De este modo se aseguraba la escolarización de los estudiantes de 6 a 14 años y, a partir de los años noventa, desde los 6 a los 16 años.

En definitiva, esta fue una ley más ideológica que técnica, que estableció un sistema de gestión de los centros escolares difícilmente homologable a la legislación europea. Curiosamente, no puede considerarse dentro de la ortodoxia progresista, al establecer definitivamente una doble red escolar, pública y privada concertada sin establecer grandes contrapartidas por el uso de los fondos públicos.

En 1990, con el PSOE en el gobierno, se aprobó la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (posteriormente: LOGSE). Ley caracterizada por su carácter democrático (LOGSE, preámbulo y art. 1.b.), progresista y europeísta (preámbulo y disposición adicional 3.1), patentes en un claro contexto de fomento de valores relativos a la igualdad de oportunidades para todos (preámbulo y título quinto), donde se respeta la diversidad cultural (art. 63.2), religiosa (preámbulo) y de género (arts. 2.3. c. y 57.3). Con ella se universalizó la educación básica y se extendió la educación no obligatoria, a la vez que se pretendía acercar el sistema educativo español a los modelos europeos. Sus principios pedagógicos se basaron en la educación permanente (preámbulo y arts. 2, 30.5, 53.3, y 56), la escolarización universal (preámbulo y arts. 7.1 y 37.2), la integración del alumnado (arts. 36.3 y 37.3) y la autonomía de los centros escolares (arts. 23. f, 21.3, 57.4, y 58.2). El gran avance social que supuso la puesta en práctica del principio de educación comprensiva (preámbulo), implicó una mayor uniformidad en los estudios y la ampliación de la gratuidad y obligatoriedad escolar hasta los dieciséis años (art. 5). Por otro lado, se trató de impulsar la Formación Profesional, con un nuevo enfoque más flexible y conectado a los sectores productivos (art. 30). Asimismo, se llevó a cabo una renovación del currículo, actualizando contenidos, métodos y materiales didácticos (preámbulo y arts. 4, 37 y 57).

Las medidas que la LOGSE contempló fueron muy costosas al requerir una readaptación importante del mapa escolar, de los centros escolares, del profesorado..., y exigieron un fuerte incremento de los recursos destinados a educación. El insuficiente número de centros escolares públicos existentes para llevar a cabo esta reforma debido a la ampliación de la escolaridad obligatoria, implicó la necesidad de nuevos edificios escolares (Defensor del Pueblo Andaluz, 1995), implicando un fuerte incremento de las partidas económicas destinadas al ámbito educativo, y la puesta en marcha de un sistema de conciertos con los centros escolares privados (descritos explícitamente en las Disposiciones Adicionales y Transitorias de la LOGSE). Además, la organización prevista para la etapa de secundaria obligatoria fue extremadamente compleja y costosa. El currículum de esta etapa dio lugar a valoraciones muy discrepantes. El Bachillerato, por su parte, presentó problemas organizativos, a los que se le añadió el temor de que su corta duración proporcionara una formación insuficiente: "La LOGSE ha optado por mantener la educación común hasta los dieciséis, pero al precio de un Bachillerato no solo breve (...) sino complejo, cargado de funciones no fáciles de cumplir equilibradamente y a la vez" (Fierro, 1994, pp. 23-24).

No obstante, España necesitaba una ley que regulara la totalidad del sistema educativo y que diera respuesta a los cambios culturales, tecnológicos, económicos y laborales del país. Con esta pretensión se universalizó la educación básica y se extendió la educación no obligatoria, a la vez que se pretendía acercar el sistema educativo español a los modelos europeos. Sus principios pedagógicos se basaron en la educación permanente, la escolarización universal, el constructivismo, la integración del alumnado y la autonomía de los centros escolares. El gran avance social que supuso la puesta en práctica del principio de educación comprensiva, implicó una mayor uniformidad en los estudios. Se concibe la enseñanza en función de las capacidades del alumnado y se potencia el igualitarismo académico.

Esta ley se caracteriza por su carácter democrático, progresista y europeísta, patentes en un claro contexto de fomento de valores relativos a la igualdad de

oportunidades para todos, donde se respeta la diversidad cultural, religiosa y de género. Se le puede achacar la ausencia de un debate real en su elaboración, especialmente con el profesorado; un excesivo dirigismo en su implantación; y que su propuesta didáctica, abanderada por el constructivismo, llega con cierto retraso (Terhart, 2003).

Con el gobierno socialista en el poder, también se aprobó la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes, (LOPEGCE), (sólo vigente hasta mayo de 2006). En ella se favorece una mayor autonomía en la gestión y control de los centros escolares y la participación en sus órganos de gobierno, aunque también se potencie los directores escolares y la inspección educativa.

En la época comprendida entre 1996 y 2004 el Partido Popular (posteriormente: PP) gobernó España. Durante este periodo pretendió reformar la política educativa implantada por los socialistas. En efecto, en 2002, se aprobó la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (posteriormente: LOCFP) cuyo objetivo primordial estribó en fomentar la FP y adecuarla a las nuevas demandas sociales y exigencias del sistema productivo (UNESCO, 2010).

Posteriormente, aduciendo el desprestigio social al que había llegado el sistema educativo y el descontento del profesorado (especialmente de educación secundaria), se aprobó la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE). Ley que no supuso una reordenación en profundidad del sistema educativo, ya que respeta en lo sustancial tanto a la LODE como a la LOGSE,

Con esta nueva ley, de carácter neoliberal, se prioriza el concepto de individuo que ha de insertarse en un mercado laboral, tanto de forma general (LOCE, preámbulo) como para la Educación Secundaria Obligatoria (ESO; arts. 22.1, 26 y 31), para el Bachillerato (arts. 33, 34 y 37), para la FP (art. 38) y para los estudiantes de necesidades educativas especiales (art. 48). De ahí la importancia concedida a la evaluación de los estudiantes, ya que de ellos va a depender el futuro desarrollo económico del país. En el preámbulo de la misma se utiliza un lenguaje economicista y mercantil, refiriéndose a la educación como artículo de primera necesidad, y no como derecho fundamental. En esta misma línea, se suprime la promoción automática del alumnado y se posibilita la segregación de los estudiantes a partir de los 12 años de edad.

Por otro lado, se pretende reducir el fracaso escolar y atajar la cada vez mayor indisciplina escolar (preámbulo y arts., 2.4.c, 22.b, 79, 82 y 83), así como elevar el nivel educativo y fomentar el esfuerzo de los estudiantes a través de unas mayores exigencias académicas (preámbulo y arts. 1. f., 2.1.c., 5, 15.2.c.); y se consideran a los alumnos y los padres como “consumidores” de educación, facilitándoles a estos últimos la elección de centro escolar para sus hijos, ya sea público o privado (arts. 3.1. b., 72.1., 73 y 75).

Al respetar en lo sustancial tanto a la LODE como a la LOGSE, no supuso una reordenación en profundidad del sistema educativo. Pero dados los malos resultados habidos, especialmente de educación secundaria, se estimaron necesarios una serie de cambios, entre ellos una nueva estructura del sistema escolar:

- Educación Preescolar (de 0 a 3 años), de carácter voluntario y con una finalidad más asistencial que educativa.
- Educación Infantil (de 3 a 6 años), que consta de nuevas áreas y amplía sus contenidos. Es de carácter voluntario y gratuito. Los alumnos se inician en la lectura, escritura, habilidades numéricas, una lengua extranjera y nuevas tecnologías.
- Educación Primaria (de 6 a 12 años), con nuevas áreas y nuevo sistema de calificaciones. Se potencia las áreas instrumentales (Lengua y Matemáticas) y las lenguas extranjeras.
- Educación Secundaria Obligatoria (ESO) (de 12 a 16 años), de evidente carácter comprensivo.

- Bachillerato (de 16 a 18 años). Las cuatro modalidades existentes se reducen a tres: Artes, Ciencias y Tecnología, y Humanidades y Ciencias Sociales.
- FP de Grado Medio y Superior.

Con la LOCE se lleva a cabo una escolarización universal desde los 3 a los 16 años, se prevén exámenes finales de Bachillerato, se modifican las pruebas de acceso a la Universidad, y se elimina la promoción automática de los alumnos. Respecto a los contenidos, se favorece la transversalidad de las materias, las nuevas tecnologías, la enseñanza de la Religión y la educación permanente, mientras que, por otro lado, se elimina la Educación Artística y Musical en Educación Primaria.

Las universidades españolas no han sido ajenas a este proceso de reforma. Dos leyes han tenido especial importancia, la Ley de Reforma Universitaria (posteriormente: LRU de 1983) que otorga un alto grado de autonomía a las universidades, democratizando su funcionamiento y organización; y la Ley Orgánica de Universidades (posteriormente: LOU de 2001) que les concedió aún mayor autonomía a la vez que favoreció su labor investigadora.

Durante el periodo 2004-2011, España estuvo nuevamente bajo el gobierno del PSOE. Ante la proliferación de normativas en materia educativa y la necesidad de simplificar y clarificar la legislación vigente, en 2006, el partido socialista aprobó la Ley Orgánica de Educación (posteriormente: LOE). Con ella se derogan y, paradójicamente, se refunden las anteriores LOGSE, Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (posteriormente: LOPEG de 1995) y LOCE, eso sí, con una orientación próxima a la LOGSE.

Así, en un contexto de economía de mercado conservadora, pero con una ideología de izquierdas, en la LOE se considera a la educación como un modelo de cambio tendente a conseguir una educación de calidad para todos (LOE, preámbulo y arts. 1, 7, 10, 82, 87, 102, 106, 109, 112, 122, 140 y 148). Sin aumentar el gasto en educación, se potencia el sector público a la vez que se consolida una red de centros privados, que permita desarrollar a una educación concebida como un servicio público esencial de la comunidad. No obstante, este marco legal tiene que ser desarrollado por las Comunidades Autónomas, verdaderas gestoras de la educación en cada región.

Actualmente, el modelo descentralizado de administración educativa española distribuye las competencias en materia de enseñanza no universitaria, del siguiente modo:

- Al Estado le corresponde la ordenación general del sistema educativo, el establecimiento de los requisitos mínimos de los centros escolares, las enseñanzas mínimas, la cooperación internacional, alta inspección, investigación, programación general de la enseñanza, y regulación de los títulos académicos y profesionales.
- Las Comunidades Autónomas son competentes en: titularidad administrativa en su territorio; creación, autorización y funcionamiento de los centros, así como la nueva construcción, equipamiento y reforma; desarrollo de las disposiciones nacionales en materia de programación de la enseñanza y regulación de los niveles, modalidades, grados y especialidades de ésta; orientación y atención al alumnado; gestión de personal; inspección educativa; supervisión de los libros de texto y otros materiales curriculares; planes de experimentación e investigación pedagógica; evaluaciones de diagnóstico en los centros de su ámbito territorial; gestión de becas y ayudas al estudio; regulación de la composición y funciones de los consejos escolares.
- Las Administraciones Locales se encargan de la provisión de solares para la construcción de centros públicos; la conservación, mantenimiento y reforma

de los centros de Educación Infantil, Primaria y Especial; los programas de actividades extraescolares y complementarias; la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la creación de Consejos Escolares de ámbito municipal; la representación en los Consejos Escolares Autonómicos y en los Consejos Escolares de los centros, etc.

- Los centros docentes poseen autonomía para la gestión organizativa, pedagógica y económica, respetando el marco establecido por la normativa vigente.

Se conserva la estructura del sistema escolar con ligeros retoques:

- La Educación Infantil (0-6 años) se organiza en dos ciclos: el primero (0-3 años) se cursa en Escuelas de Infantil y el segundo (3-6 años) puede hacerse bien en éstas bien en Centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP). A pesar de tener carácter voluntario, este segundo ciclo es gratuito en los centros públicos y en los concertados, hecho que ha provocado su práctica generalización.
- Se mantiene la escolaridad obligatoria y gratuita integrada por la Educación Primaria (6-12 años) y ESO (12-16 años), pero se añade que los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario hasta los 18 años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso (LOE, 2006, art. 4.2). Se crea una nueva materia, “Educación para la ciudadanía y los derechos humanos”, en la que se presta especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres, y obligatoria durante cuatro cursos: uno en Primaria, dos en ESO y uno en Bachillerato.
- La educación superior pasa a comprender las siguientes enseñanzas: Universitaria, FP de grado superior, Artísticas Superiores, Profesionales de Artes Plásticas y Diseño de grado superior, y Deportivas de grado superior.
- Se prevé que las administraciones puedan elaborar y realizar planes de evaluación de los centros educativos. Asimismo, la evaluación del sistema educativo la realizará el recién creado Instituto de Evaluación.

Actual Reforma Educativa

A finales de 2011 se celebraron en España unas elecciones generales, en las que el PP obtuvo mayoría absoluta para el Congreso de los Diputados. Con la intención de solucionar los problemas educativos detectados y converger con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, el PP ha elaborado la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (posteriormente: LOMCE) también conocida como “Ley Wert,” debido al nombre del ministro de Educación Cultura y Deporte, José Ignacio Wert y responsable último de esta reforma. Ésta constituye una propuesta de reforma aprobada tras innumerables debates y con la fuerte oposición de los restantes partidos políticos. La LOMCE fue aprobada en 2013 con el único apoyo del PP, que entonces tenía mayoría absoluta y que se negó a aceptar ni una sola de las más de 900 enmiendas presentadas (El País, 2016).

Según el propio Ministerio de Educación Cultura y Deporte de España los cuantiosos esfuerzos realizados en pro de mejorar el sistema educativo no estaban dando los resultados apetecidos. Por un lado, se estaba realizando una considerable inversión anual en educación pública, para el año 2012, 10.094 dólares por alumno, que supone un 21% más que la OCDE, y la Unión Europea; y la ratio de alumnos por profesor se elevaba a 10,1 en España, frente al 13,7 en la OCDE (Instituto Nacional de Evaluación Educativa, 2012). Pero, por otro lado, estas inversiones contrastan con ciertas debilidades del sistema:

- Un abandono educativo temprano, cuya tasa duplica la de la Unión Europea: España 26,5% frente al 13,5% de la Unión Europea (Eurostat 2011).

En palabras de propio Wert: “Un país que se acostumbra a un abandono escolar temprano del 25% está proyectando una tasa de paro elevada por falta de capacidad de su población durante mucho tiempo, y a eso hay que ponerle remedio cuanto antes” (Trillo, 2013).

- Una de las más elevadas tasas de paro juvenil 57,2% (Instituto Nacional de Estadística, 2013c).
- Bajo nivel de excelencia y pésimos resultados en PISA, 2012: en Matemáticas, Ciencias y comprensión lectora (Instituto Nacional de Estadística, 2013c).
- Baja tasa titulados en secundaria, escaso nivel en lenguas extranjeras y exigua autonomía de centros docentes (Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, 2013).
- Falta de pruebas externas estandarizadas que mejoren los resultados académicos de los alumnos (Hanushek & Woessmann, 2010).

Desde una perspectiva ideológica neoliberal el gobierno consiguió que, en diciembre de 2013, se aprobara en trámite parlamentario la LOMCE. Sin embargo, la fuerte contestación política y social que ha tenido se ha visto reflejada en la práctica totalidad de los medios de comunicación españoles.

PISA ha formado parte ineludible del discurso de esta reforma. El informe es mencionado tres veces en el preámbulo de la ley y tanto el ministro como la secretaria de Estado de Educación aludieron a él en múltiples intervenciones, erigiéndolo como elemento propio del ideario neoliberal (Fernández-González, 2015)

Esta ley, que no deroga ni sustituye las leyes vigentes, simplemente las modifica (fundamentalmente a la LOE), ha supuesto importantes cambios que afectan no sólo a la estructura institucional del sistema educativo, sino también a la organización, gestión y administración del mismo. A continuación, destacamos aquellas reformas que estimamos más relevantes:

Eminente carácter economicista, seguramente, como respuesta a la crisis económica en la que desde 2008 está inmerso el país. Desde el principio, en la declaración de intenciones manifestada en el prefacio de la legislación, se puede leer:

La educación es el motor que promueve el bienestar de un país. El nivel educativo de los ciudadanos determina su capacidad de competir con éxito en el ámbito del panorama internacional y de afrontar los desafíos que se planteen en el futuro. Mejorar el nivel de los ciudadanos en el ámbito educativo supone abrirles las puertas a puestos de trabajo de alta cualificación, lo que representa una apuesta por el crecimiento económico y por un futuro mejor” (LOMCE, preámbulo I).

Texto que concuerda con la afirmación realizada por el propio ministro de Educación, al manifestar que era “la reforma económica más importante del Gobierno” en esta legislatura y no por sus efectos inmediatos, sino por los que se verán dentro de unos años (Partido Popular, 2014).

- Menor democracia en los colegios y directores más profesionales. El Consejo Escolar deja de ser un órgano decisorio y pasa a ser meramente consultivo (art. 80), aunque continúa siendo el órgano de gobierno de los centros escolares públicos y concertados, pero pierde atribuciones que pasan a la dirección del centro, tales como los presupuestos, los proyectos educativos o los procesos de admisión de los alumnos (art. 81). Se socava la participación democrática de la comunidad educativa en los centros en pro de un criterio claramente gerencial.

La Administración cobra gran importancia en la elección de los directores (art. 82 y 84), los cuales han de pasar por un proceso de formación y acreditación del Ministerio (art. 83.1.c). Se ofrecerá una mayor autonomía a los centros, y por ende, a los directores si demuestran “que los recursos públicos se han utilizado de forma eficiente y que han conducido a una mejora real de los resultados” (preámbulo VII). Pueden llegar a contratar o vetar a un determinado profesor, establecer los méritos para cubrir un determinado puesto por un interino, o vetar alguno de los candidatos si lo justifican (arts.77.4.a y 77.4.b). El think tank FAES, como discurso preliminar a la LOMCE, destaca la necesidad de “reforzar la autonomía en la gestión y la competencia entre centros educativos, de forma que puedan ofrecer currículos y proyectos educativos diversos que se adapten a las necesidades de los alumnos y a las demandas de los padres” (FAES, 2010, p. 35, citado en Saura, 2015).

Se le otorga mayor autonomía de los centros y más recursos humanos, materiales y económicos a los centros que pongan en marcha proyectos educativos competitivos tendentes a la especialización. Estos centros podrán especializarse en un área determinada, como ciencias o deportes, o en un tipo de enseñanza, FP o Bachillerato. Para ello deben apostar por “actuaciones tendentes a la especialización curricular, a la excelencia, a la formación docente, a la mejora del rendimiento escolar, a la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, o a la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas” (LOMCE, art. 77.3). Incluso estos centros podrán seleccionar a su alumnado en educación postsecundaria teniendo en cuenta, hasta un 20%, las notas que éstos han obtenido (art. 60.2).

- Agentes privados en la regulación pública. La LOMCE incluye una definición del Sistema Educativo Español como:

El conjunto de Administraciones educativas, profesionales de la educación y otros agentes, públicos y privados, que desarrollan funciones de regulación, de financiación o de prestación de servicios para el ejercicio del derecho a la educación en España, y los titulares de este derecho, así como el conjunto de relaciones, estructuras, medidas y acciones que se implementan para prestarlo” (art. 2.1).

Curiosamente, las familias y asociaciones de padres no han sido incluidas, pero sí los agentes privados, a los que se les da capacidad reguladora, lo que podría interpretarse como una puerta a la privatización efectiva del sistema de enseñanza.

- Evaluaciones y competitividad entre escuelas. Aunque la LOE ya incluía diversas evaluaciones del sistema para trabajo interno de los centros e impedía específicamente utilizar los resultados para hacer clasificaciones de centros, la nueva norma propone todo lo contrario, dar a conocer públicamente estos resultados (art. 90.2). En efecto, para valorar externamente la eficiencia del sistema, y así fomentar la competitividad y la cultura del esfuerzo, se instituyen tres exámenes establecidos por el Ministerio de Educación, que se realizarán en el propio centro escolar. Se efectuarán al finalizar tercero de primaria, se realizará también una evaluación individualizada del alumno con la intención de detectar precozmente dificultades en el aprendizaje (art. 12.3), y al finalizar los niveles de Educación Primaria, ESO y Bachillerato. La primera es de carácter orientador y las dos últimas selectivas, ya que, en caso de no ser superadas, el alumno no podrá pasar a la siguiente etapa.

Cuarto de ESO deja de ser una enseñanza común a todo el alumnado, ya que según la evaluación obtenida al finalizar tercero de ESO el alumno tomará un itinerario que conduce

al Bachillerato u otro hacia la FP. Se sigue reincidiendo así en el error de desprestigiar a la FP, al considerarla como una vía destinada a los que no sirven para estudiar.

El acceso a la Universidad correrá a cargo de las propias universidades, que han de tener en cuenta las notas de Bachillerato (un 60% como mínimo), además de alguno o algunos de los siguientes criterios de valoración: modalidad y materias cursadas en Bachillerato relacionadas con sus futuros estudios; calificaciones obtenidas en materias concretas de Bachillerato; formación complementaria; y estudios superiores anteriores cursados con anterioridad (FP de grados superiores, o estudios universitarios previos). También pueden establecer procedimientos de selección y evaluaciones específicas (art. 31). Por tanto, cada universidad pasa a tener un amplio margen de autonomía para establecer sus propios criterios de admisión.

- **Conciertos.** Los acuerdos de financiación de centros escolares, se amplía su duración pasando a tener una duración mínima de seis años en el caso de Educación Primaria, y de cuatro años en el resto de los casos (art. 70.3). Pero la nueva redacción prevé que además existan conciertos en otras etapas postobligatorias, que hasta ahora no estaban previstos en la ley (art. 70.7).

Los centros escolares exclusivos de chicas o de chicos pueden realizar conciertos con las administraciones públicas y recibir financiación pública, en contra de lo establecido por algunas comunidades autónomas como Andalucía.

No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960. En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto (LOMCE, art. 61).

- **Modelo lingüístico.** Se pretende eliminar la inmersión lingüística que algunas autonomías con lengua oficial propia venían llevando a cabo durante décadas: “En aquellas Comunidades Autónomas que posean, junto al castellano, otra lengua oficial de acuerdo con sus Estatutos, los alumnos y alumnas podrán estar exentos de realizar la evaluación del área Lengua Cooficial y Literatura según la normativa autonómica correspondiente” (arts. 12.5, 19.9 y 28.5).

Se garantiza el derecho de los estudiantes a recibir las enseñanzas en castellano, lengua oficial del Estado, además de poderla recibir en la lengua cooficial de su autonomía (art. 99.3). Especificando que las administraciones regionales pueden dar un trato diferenciado a la lengua cooficial respecto al castellano “en una proporción razonable” sin que suponga la exclusión del castellano. Los padres, madres o tutores legales tendrán derecho a que sus hijos o pupilos reciban enseñanza en castellano. De modo que, si la Administración educativa competente no garantiza este tipo de educación con fondos públicos, tendrá que asumir los gastos de escolarización de los alumnos que se matriculen en centros privados para recibirla (art. 99.4.c).

- **Religión.** Desaparece la asignatura “Educación para la Ciudadanía”, y se aumenta la carga lectiva de “Religión”. Asimismo, se le otorga a ésta última plena validez académica, constando en el expediente académico del alumno,

por lo que se contabilizará para solicitar becas de estudios. Se implantan también dos nuevas materias: “Valores Sociales y Cívicos” en Educación Primaria (art. 9) y “Valores Éticos” en ESO (arts. 15 y 16).

La enseñanza de la religión católica será de oferta obligatoria para los centros y de carácter voluntario para el alumnado. La elección de dicha materia queda a expensas de los padres, madres o tutores legales. Las demás religiones se ajustarán a los acuerdos firmados entre el Estado y dichas confesiones religiosas. La determinación del currículo, objetivos, competencias, libros de texto y materiales didácticos, corresponde a las respectivas autoridades religiosas (art. 91).

Reflexiones Finales

Es evidente el control social que, a través de los sistemas educativos se ejerce sobre el alumnado por medio del profesorado, programas, calendario escolar, horarios, edificaciones, disciplina, manuales escolares, etc. En los centros escolares los estudiantes interiorizan muchos valores y normas de convivencia, no sólo de una forma explícita sino también a través del denominado currículo oculto, que tendrán indudables repercusiones en sus vidas. Actualmente estos sistemas asumen tareas y responsabilidades de una magnitud sin precedentes, mostrándose como un potente instrumento ideológico, desde el que se ejerce un fuerte control, tendente a reproducir el orden establecido, a la vez que forma a los futuros trabajadores demandados por el mercado laboral. Evidentemente somos conscientes de la dificultad que supone articular principios y valores de un espacio ético común, sobre todo si tenemos en cuenta las ideas enfrentadas entre partidos en la manera de entender la democracia y la «buena ciudadanía», que ha impedido en los últimos años una reflexión eficaz sobre el sistema educativo de nuestro país (Gracia & González, 2016).

Las reformas educativas realizadas en España son valoradas de un modo muy desigual en función del grupo de opinión que se trate. No cabe duda que en estas valoraciones, más allá de los argumentos de carácter propiamente pedagógico, influyen de una forma determinante factores políticos e ideológicos. De modo que, mientras unos afirman que la línea reformista emprendida por el PSOE ha pretendido conseguir una mayor igualdad social (Diario Kafka, 2013), otros le achacan que ha formado a unos jóvenes con escasos conocimientos y poca resistencia al esfuerzo (Asenjo, 2013).

La estructura del sistema educativo establecida por la LGE se vio sometida a importantes cambios con los sucesivos gobiernos del PSOE, que aprobaron la LODE, la LOGSE, y la LOPEG. A continuación, con el PP en el poder se produjo un fuerte cambio con la aprobación de la LOU y la LOCE. Posteriormente, con un gobierno del PSOE se implantó la LOE, y recientemente, con la aprobación de la LOMCE el PP ha vuelto a repetir los errores de sus antecesores: legislar sin contar con los demás partidos políticos. En absoluto estas leyes fueron precedidas por acuerdos. La lección de consenso que nos dio la Ley Moyano debería ser estudiada por los responsables políticos actuales. Nos parece evidente la necesidad de consensuar los principios fundamentales del sistema educativo y que, posteriormente, cada gobierno pueda realizar modificaciones de menor enjundia respetando las bases generales.

Sin tener en cuenta la legislación relativa a la educación universitaria ni la específica a la FP, tras la promulgación de la Constitución de 1978 el sistema educativo español ha sufrido siete reformas de importancia. De modo que, desde inicios del último tercio del siglo XX hasta la actualidad, el sistema educativo, prácticamente, no ha conocido estabilidad alguna o el necesario consenso, donde los cambios y las modificaciones han sido una constante.

Las disposiciones legales que unilateralmente han adoptado los grandes partidos conservadores y progresistas en España, se han mostrado altamente politizadas e ineficaces. La falta de consenso ha sido una rémora que las ha lastrado, propiciando bandazos inconsistentes. Desde las primeras elecciones democráticas, en 1977, tres partidos políticos han ocupado el poder: UCD de 1977 a 1982; PSOE entre 1982 y 1996; el PP de 1996 a 2004; desde 2004 hasta 2011, el PSOE; y desde 2011 hasta la actualidad el PP gobierna España.

Estimamos excesivo el número de leyes orgánicas aprobadas, de reformas y contrarreformas, que se han constituido en la norma, y que han llevado la desilusión y la inestabilidad a las aulas. Sin ser éste el único motivo que ha provocado el evidente fracaso del sistema educativo español, estimamos que sí constituye un elemento realmente importante.

Por su parte, la LOMCE no se puede entender adecuadamente si no se tiene en cuenta el contexto de crisis económica que está viviendo la sociedad española, donde el fracaso escolar, el desempleo y los bajos niveles educativos son una constante (Instituto nacional de Estadística, 2013a; Instituto nacional de Estadística, 2013b). Elaborada unilateralmente por el partido político en el poder, está siendo contestada desde muy diversos sectores de la sociedad y por buena parte de la comunidad educativa, que fundamentalmente la conciben como una amenaza para la escuela pública.

Con esta nueva reforma se propugna un sistema educativo encaminado a una mejor preparación de los estudiantes para su posterior inserción en el mercado laboral, formando unos jóvenes más competitivos. Para conseguirlo se prevé una selección escalonada del alumnado a través de una serie de evaluaciones que, por un lado, vienen a paliar la relativa desatención que se les prestaba a los resultados en legislaciones anteriores, mientras que, por otro, aboca a los centros escolares a competir entre sí para hacerse lugar en el “mercado educativo”. Los programas de evaluación estandarizados se aplican a contextos diferenciados y sus análisis no examinan las características históricas y culturales del contexto (Saura y Luzón, 2015). Nótese la importancia concedida a las evaluaciones con tan solo realizar un análisis del lenguaje del articulado de la ley. A través de él se constata un dato altamente significativo: se alude al concepto de evaluación en 180 ocasiones (Foro de Sevilla, 2014), apareciendo la palabra “evaluación” en 159 ocasiones.

Tras una perspectiva ideológica neoliberal eminentemente pragmática, con la reciente Ley Orgánica de Calidad Educativa, se le otorga una considerable importancia al mercado laboral y se fortalece el ámbito privado en el sistema educativo español.

Se produce cambio copernicano que supone pasar de un largo proceso descentralizador/desconcentrador a una novedosa y tímida recentralización educativa. Así observamos una nueva consideración de las lenguas en la LOMCE. En efecto, en el ámbito competencial curricular se estipula que en Educación Primaria, ESO y Bachillerato corresponde a la Administración del Estado determinar los contenidos y el horario lectivo mínimo del bloque de asignaturas troncales, que “no será inferior al 50% del total del horario lectivo fijado por cada Administración educativa como general” (LOMCE, art. 5.e).

La participación democrática de los distintos sectores que integran la comunidad escolar se ve fuertemente recortada. Los representantes de los padres, profesores, alumnos, personal administrativo y ayuntamiento, en los consejos escolares de centro, ven relegadas sus aportaciones a un plano eminentemente consultivo (art. 80). En aras de una mayor calidad de la enseñanza y excelencia se minimiza la capacidad decisoria del hasta ahora máximo órgano de participación en los centros educativos, el consejo escolar de centro (art. 72). Éste órgano se mantiene como garante de la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de los centros, pero su rol se torna consultivo en pro de un gran aumento de la autonomía y competencias concedidas a los directores de centro (arts. 77 y 81), quienes asumen un papel primordial. Dificultando a los ciudadanos ejercitar sus

derechos y obligaciones con la comunidad, condición clave para promover los valores colectivos a través de la educación y la participación (Thezá, 2011).

Encontramos por doquier opiniones en contra de la LOMCE. Desde las administraciones públicas autonómicas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña y País Vasco (ninguna de ellas gobernada por el PP) (Sanmartín, 2014) hasta una ingente cantidad de autores (Europa Press, 2012; Montaner, 2014; Prats, 2013). No obstante, también han surgido opiniones a favor de la misma (Aguirre, 2013; Europa Press, 2014; García, 2012).

En España, los legisladores que han asumido un carácter progresista han elaborado legislaciones donde se hace un mayor empeño en la educación como palanca de cambio social, mientras que los que han seguido una tónica conservadora le han concedido primacía a la calidad de la educación y a la formación para el trabajo. Los intereses de los partidos políticos y la falta de acuerdos han provocado numerosas oscilaciones y cambios de rumbo, que deben desaparecer dejando paso al tan necesario consenso en materia educativa. A partir de entonces y teniendo en cuenta una multitud de variables, entre las que destacan los medios económicos, materiales y personales, se estará en disposición de implantar un sistema educativo coherente que dé los frutos apetecidos.

Actualmente el futuro de la LOMCE depende de los pactos políticos y de la formación del nuevo Gobierno. La reforma educativa va a depender de quienes formen este nuevo Gobierno y de las negociaciones que se lleven a cabo. Aunque la mayoría de diputados del Parlamento de España son del Partido Popular, solo cinco de las diecisiete comunidades están gobernadas por el PP - Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia- (Álvarez, 2016). Dato especialmente relevante si se tiene en cuenta que las competencias en materia educativa pertenecen a las comunidades autónomas. Tal es así que once comunidades se han enfrentado al Gobierno a causa de la aplicación de la LOMCE (Sanmartín, 2016).

En efecto, a pesar de las dificultades y falta de apoyos la ley ya ha entrado parcialmente en vigor, adoleciendo de una indeseable incertidumbre, sufrida especialmente por profesores, alumnos y familias. Su prácticamente único valedor, el PP, está modificando sus rígidos posicionamientos iniciales. El actual ministro de Educación, Íñigo Méndez de Vigo (sucesor de Wert), con una actitud dialogante con los Gobiernos autónomos, pretende acordar la aplicación de la LOMCE con la mayoría de las comunidades autónomas (El País, 2015).

Coincidimos con tres ex ministros de Educación de la democracia, Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona (UCD, 1980-2001), Mercedes Cabrera (PSOE, 2006-2009) y Ángel Gabilondo (2009-2011), y un ex secretario general, Eugenio Nasarre (PP, 1996-1998), cuando recientemente han pedido un pacto de Estado para la Educación (Silió, 2014). La mayoría del profesorado y miembros de la comunidad educativa estiman que no se puede seguir así. Se impone una nueva ley general educativa que se apruebe con el mayor consenso posible, lo más alejada posible de partidismos ideológicos. En esta línea PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos se han comprometido recientemente a consensuar para la próxima legislatura un pacto de Estado por la Educación, que dote al sistema educativo de una deseada estabilidad (El Mundo, 2016).

Referencias

- Aguirre, A. (2013). La LOMCE: aspectos de mejora en la dirección, en nuestra Ley actual. Educaweb. Recuperado de:
<http://www.educaweb.com/noticia/2013/01/28/lomce-aspectos-mejora-direccion-nuestra-ley-actual-5960/>
- Álvarez, P. (2016). El gran examen escolar de la LOMCE, pendiente de los pactos políticos. *El País*. Recuperado de:

- http://politica.elpais.com/politica/2016/01/25/actualidad/1453716558_362891.html
- Asenjo, M. (2006). Francisco López Rupérez: Los 15 años de LOGSE han dejado enfermo al sistema educativo español. *ABC*. Recuperado de: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-25-04-2006/abc/Sociedad/francisco-lopez-ruperez-los-15-a%C3%B1os-de-logse-han-dejado-enfermo-al-sistema-educativo-esp%C3%B1ol_1421278104948.html
- Constitución de España. (1978). BOE núm. 311 (1978).
- Constitución Política de la Monarquía Española. (1812). Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.
- Defensor del Pueblo Andaluz. (1995). Informe al Parlamento. Recuperado de: http://www.defensordelpuebloandaluz.es/sites/default/files/info_1995.pdf
- Diario Kafka. (2012). La LOGSE fue un gran proyecto, un proyecto fantástico, de verdad. *El Diario*. Recuperado de: http://www.eldiario.es/Kafka/LOGSE-gran-proyecto-fantastico-verdad_0_76292533.html
- El Mundo. (2016). PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos se comprometen a consensuar un pacto de Estado por la Educación. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/05/09/5730c49fe5fdeac1148b45e4.html>
- El País. (2015). Diálogo por la educación. *El País*. Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2015/08/15/opinion/1439649195_214333.html
- El País. (2016). Parar la LOMCE. *El País*. Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2016/04/03/opinion/1459711523_370928.html
- Europa Press. (2012). El ex ministro de Educación Federico Mayor Zaragoza impulsa la plataforma Stop Ley Wert. *ABC*. Recuperado de: <http://www.abc.es/sociedad/20121218/abci-plataforma-stopleywert-mayor-zaragoza-201212181651.html>
- Europa Press. (2014). Trinidad Nogales defiende la “transición” de la LOE a la LOMCE. *Expansión*. Recuperado de: <http://www.europapress.es/extremadura/noticia-trinidad-nogales-defiende-transicion-loe-lomce-debe-hacerse-insumision-pancarta-20140130145453.html>
- Eurostat. (2011). Abandono prematuro de la educación y la formación. Estadísticas regionales sobre la educación. Recuperado de: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Education_statistics_at_regional_level/es
- Fernández-González, N. (2015). PISA como instrumento de legitimación de la reforma de la LOMCE. *Bordón*, 67(1), 165-178.
- Fierro, A. (1994). Diseño y desafíos de la Reforma Educativa Española. *Revista de Educación*, (305), 13-36.
- Foro de Sevilla. (2014). *Manifiesto: Por otra política educativa*. Madrid: Morata.
- García, J. L. (2012). Un prudente viraje. *La Razón*. Recuperado de: http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_489296/4359-un-prudente-viraje-por-jose-luis-garcia-garrido#.Ttt1Ir0qDnmi5sd
- Gracia, J., & González, V. (2016). Justificación filosófica de la educación en valores éticos y cívicos en la educación formal. Análisis crítico de la LOMCE. *Teoría de la Educación*, 28(1), 83-103. DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/teoredu201628183103>.
- Hanushek, E., & Woessmann, L. (2010). The Economics of International Differences in Educational Achievement. IZA Discussion paper series. Recuperado de: <http://ftp.iza.org/dp4925.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2013a). Encuesta de Población Activa (EPA), primer trimestre de 2013. Recuperado de: <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0113.pdf>

- Instituto Nacional de Estadística. (2013b). Encuesta de Condiciones de Vida. Datos provisionales. Recuperado de: <http://www.ine.es/prensa/np811.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística (2013c). Encuesta de Población Activa. Recuperado de: http://www.ine.es/inebaseDYN/epa30308/epa_inicio.htm
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa. (2012). *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE de 2012. Informe Español*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE). Boletín Oficial del Estado, nº 187, de 6 de agosto de 1970.
- Ley Orgánica 5/1980 por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE). BOE núm. 154 (1980).
- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (LRU). BOE núm. 209 (1983).
- Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora de Derecho a la Educación (LODE). BOE núm. 159 (1985).
- Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). BOE núm. 238 (1990).
- Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros (LOPEG). BOE núm. 278 (1995).
- Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU). BOE núm. 307 (2001).
- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (LOCFP). BOE núm. 147 (2002).
- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE). BOE núm. 307 (2002).
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). BOE núm. 106 (2006).
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). BOE núm. 95 (2013).
- Montaner, J. M. (2014). La involución de la enseñanza. *El País*. Recuperado de: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2014/01/15/catalunya/1389813458_185765.html
- Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (2013). Propuestas para la mejora de la calidad educativa. LOMCE. Recuperado de: <https://docs.google.com/file/d/0B2uA5xKQUHKXWFWuamY3UTIVZ0k/edit>.
- Partido Popular. (2014). La LOMCE es la reforma económica más importante que ha hecho el Gobierno. Convención Nacional de Valladolid. Recuperado de: <http://www.pp.es/actualidad-noticia/lomce-es-reforma-economica-mas-importante-que-ha-hecho-gobierno>
- Prats, E. (2013). Los cambios que propone la reforma Wert nos vuelven a situar de espaldas a Europa. Universitat de Barcelona. Recuperado de: http://www.ub.edu/web/ub/es/menu_eines/noticies/2013/08/009.html
- Sanmartín, O. (2014). Andalucía, País Vasco, Asturias, Cataluña y Canarias se resistirán a aplicar la Lomce. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/espana/2014/01/29/52e8fab122601d695c8b4572.html>
- Sanmartín, O. (2016). Las ocho Comunidades Autónomas del PSOE, Cataluña, Canarias y País Vasco plantan al Gobierno en la cita de las reválidas. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/sociedad/2016/04/19/57163625268e3e102a8b45e0.html>
- Saura, G. (2015). Think tanks y educación. Neoliberalismo de FAES en la LOMCE. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 23(107), 1-19. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2106>
- Saura, G., & Luengo, J. (2015). Política global más allá de lo nacional. Reforma educativa (LOMCE) y el régimen de estandarización (OCDE). *Bordón*, 67(1), 135-148. <http://dx.doi.org/10.13042/Bordon.2015.67109>

- Silió, E. (2014). Tres ex ministros de Educación piden un pacto de Estado. *El País*. Recuperado de: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/02/05/actualidad/1391614056_165643.html
- Tena, J. (1992). Contestación al cuestionario de la Revista de Educación sobre la Ley General de Educación veinte años después. *Revista de Educación*, (nº extraordinario 1), 297-306.
- Thezá, M. (2011). Los claro-oscuros de la ciudadanía en los estudios sobre participación: algunas aproximaciones teóricas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 51, 1-14.
- Trillo, M. (2013). Wert: la reforma educativa es imprescindible para evitar un paro elevado en el futuro. *ABC*. Recuperado de: <http://www.abc.es/sociedad/20130519/abci-entrevista-wert-kioskoymas-201305182240.html>
- UNESCO. (2010/11). *Datos Mundiales de Educación* (7ª ed.). Oficina Internacional de Educación. Recuperado de: <http://www.ibe.unesco.org/es/servicios/documentos-en-linea/datos-mundiales-de-educacion/septima-edicion-2010-11.html>
- Viñao, A. (1992). La Educación General Básica, entre la realidad y el mito. *Revista de Educación*, (1), 47-71.

Sobre los Autores

Vicente Llorent-Bedmar

Universidad de Sevilla

llorent@us.es

<http://orcid.org/0000-0003-4166-6098>

Catedrático de Educación Comparada en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla. Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad de Sevilla. Director del Grupo de Investigación de Educación Comparada de Sevilla (PAIDI HUM-486).

Verónica Cobano-Delgado Palma

Universidad de Sevilla

cobano@us.es

<http://orcid.org/0000-0001-7054-4191>

Profesora Contratada Doctora en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad de Sevilla. Doctora en Pedagogía por la Universidad de Sevilla. Miembro del Grupo de Investigación de Educación Comparada de Sevilla (PAIDI HUM-486).

archivos analíticos de políticas educativas

Volumen 26 Número 125

8 de octubre 2018

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de CreativeCommons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en [Twitter feed@epaa_aape](#).

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech**, (Universidad de San Andrés), **Angelica Buendía**, (Metropolitan Autonomous University), **Ezequiel Gomez Caride**, (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon**, (Universidad de Granada), **José Luis Ramírez**, (Universidad de Sonora), **Paula Razquin** (Universidad de San Andrés)

Claudio Almonacid
Universidad Metropolitana de
Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega
Universidad Autónoma de la
Ciudad de México

Xavier Besalú Costa
Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad
Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia
Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner
Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez
Instituto Nacional para la
Evaluación de la Educación,
México

Gabriela de la Cruz Flores
Universidad Nacional Autónoma
de México

**Marco Antonio Delgado
Fuentes** Universidad
Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV,
México

Pedro Flores Crespo Universidad
Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli
Centro de Estudios de Estado
y Sociedad (CEDES)
CONICET, Argentina

**Juan Carlos González
Faraco** Universidad de
Huelva, España

María Clemente Linuesa
Universidad de Salamanca,
España

Jaume Martínez Bonafé
Universitat de València,
España

Alejandro Márquez Jiménez
Instituto de Investigaciones
sobre la Universidad y la
Educación, UNAM, México

**María Guadalupe Olivieri
Tellez**, Universidad
Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad
de Granada, España

Mónica Pini Universidad
Nacional de San Martín,
Argentina

**Omar Orlando Pulido
Chaves** Instituto para la
Investigación Educativa y el
Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Ignacio Rivas Flores
Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas
Universidad Autónoma de
Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez
Universidad Nacional de
Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán
Instituto de Investigaciones
sobre la Universidad y la
Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto
Universidad de Oviedo,
España

Jurjo Torres Santomé,
Universidad de la Coruña,
España

Yengny Marisol Silva Laya
Universidad Iberoamericana,
México

Ernesto Treviño Ronzón
Universidad Veracruzana,
México

Ernesto Treviño Villarreal
Universidad Diego Portales
Santiago, Chile

Antoni Verger Planells
Universidad Autónoma de
Barcelona, España

Catalina Wainerman
Universidad de San Andrés,
Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco
Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Lauren Harris, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Molly Ott, Iveta Silova** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research & Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Yariv Feniger Ben-Gurion University of the Negev

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski Indiana University

Sarah Lubienski Indiana University

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Amanda U. Potterton University of Kentucky

Susan L. Robertson Bristol University

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider University of Massachusetts Lowell

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Kaizo Iwakami Beltrao**, (Brazilian School of Public and Private Management - EBAPE/FGV, Brazil), **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),

Gilberto José Miranda, (Universidade Federal de Uberlândia, Brazil), **Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales** (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil