

EL SISTEMA EDUCATIVO TRAS LA LOMCE: RECORTES Y ALTERNANCIA DE MODELOS EN NOMBRE DE LA CALIDAD*

Ana Leturia Navaroa

*Profª Agregada de la UPV/EHU
Área de Derecho Eclesiástico del Estado*

RESUMEN

El sistema educativo español se ha caracterizado por una *alternancia de modelos* a lo largo de su historia. Aspectos *estrictamente* educativos se han entrelazado con opciones que tienen vinculación directa con planteamientos ideológicos. No obstante, presenta importantes *retos* en la mejora de su *calidad*, en clave de *equidad* y *excelencia*. Iniciado el XXI parecía que lograr un *pacto educativo* era prioritario. Sin embargo, con la presencia de una nueva mayoría política en el gobierno, en nombre de la calidad, la LOMCE ha introducido reformas sustanciales que inciden en elementos configuradores del sistema, supuestamente consensuados. En un contexto de crisis económica con importantes *recortes* también en educación, la reforma supone tendencias hacia *opciones segregadoras* y *selectivas*, a la vez que *recentralizadoras*, limitando competencias autonómicas. Asimismo, se tiende al refuerzo de la enseñanza privada y modelos *gerencialistas*, *neoliberales* en lo económico y *neoconservadoras* en lo ideológico.

ABSTRACT

The Spanish education system has been characterised by an *alternation of models* over the course of its history. *Strictly* educational aspects have been intertwined with options directly linked to ideological positions.

* Trabajo realizado con patrocinio del Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Dirección de Política Científica del Gobierno Vasco, Grupo de Investigación IT743-13 y en el marco del proyecto I+D Ref. DER2013-42261-P. del Ministerio de Economía y Competitividad, Convocatoria de Excelencia. Su primera versión se publicó en *VVAA Concretização de direitos fundamentais na argentina, Brasil e Espanha: liberdade de expressão e direito à educação*, Edufrn, Natal 2015.

However, significant *challenges* in improving education *quality* based on *equity* and *excellence* have been faced. It seemed that reaching a *pact for education* was a priority at the turn of the 20th century. However, the LOMCE was voted in after conservatives won an absolutely majority in the government. Passed in the name of quality, the law introduced substantial reforms that affected defining elements of the education system, elements that had already been established in the aforementioned pact. Within a context of economic crisis with significant *cuts* also affecting education, the reform involves trends towards *segregating and selective* yet *recentralising options* that limit regional powers. It also favours the privatisation of education as well as models that are economically *managerialist* and *neoliberal* with a *neoconservative* ideologically

PALABRAS CLAVE

Educación, derechos fundamentales, modelos educativos, reforma, enseñanza pública y privada, calidad, equidad y excelencia

KEY WORDS

Education, basic rights, education models, reform, public and private education, quality, equity and excellence.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. CONSENSO EN LOS PILARES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA EDUCATIVO. 3. DISENSO EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES. 3.1. Derechos y deberes. 3.2. Fines y principios inspiradores. 3.3. El régimen de los centros docentes. 3.4. La organización de las enseñanzas, currículo y evaluación. 4. CALIDAD EN LA EDUCACIÓN, DESDE LA EQUIDAD HACIA LA EXCELENCIA. 5. A MODO DE CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI, en lo que respecta al sistema educativo, comenzó con un modelo basado en previsiones constitucionales consensuadas y un desarrollo legislativo que podía decirse, gozaba de *cierta estabilidad*. Pero la aprobación de una nueva ley educativa, en un momento de grave crisis económica y de recortes en la financiación del servicio público educativo, no ha hecho más que ratificar una de las objeciones que se le han realizado al sistema educativo español: la falta de estabilidad de la legislación educativa básica y la ausencia de *pacto escolar*, que tiene su reflejo en la

modificación de sus elementos configuradores según las preferencias de la orientación política gobernante.

De ello se deriva una tendencia a la *alternancia de modelos educativos* que ha sido también una constante en el devenir histórico del Estado español. Tendencia, que puede obedecer a diferentes planteamientos ideológicos con una diversa visión, no sólo de la educación, sino de la propia gestión de lo público.

No obstante, el sistema educativo español tiene que afrontar también, carencias que se ven reflejadas en informes y estudios acerca del estado de la educación a nivel internacional, y que precisan ser abordados, por estar directamente relacionados con su propia esencia. Básicamente un alto índice de abandono escolar antes de la finalización de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), y un moderado índice de estudiantes que logran niveles altos en las competencias educativas. **Equidad y excelencia**, serían los retos que debería afrontar el sistema.

Todo ello en un duro período de crisis económica que se está viviendo desde hace varios años y que ha supuesto una importante reducción de los fondos públicos destinados a sufragar servicios públicos, entre ellos el educativo. Los **recortes en educación** han condicionado las políticas que antes de la reforma, ya se estaban aplicando para abordar los retos de equidad y excelencia indicados.

En este contexto, tras un cambio electoral en el gobierno del Estado, se procedió a modificar la legislación básica, LODE y LOE, en nombre de la mejora de la calidad. Como analizaremos, la Ley Orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa, la denominada LOMCE, adoptó medidas que con el sólo apoyo del gobierno popular con mayoría absoluta en el Parlamento, siguen estando cuestionadas en lo que respecta a su incidencia en atajar las carencias del sistema educativo.

Analizaremos las **medidas introducidas por la LOMCE** pues consideramos que pueden suponer la modificación de elementos configuradores del sistema educativo previstos hasta ahora en la LOE, pero **no directamente vinculadas con la mejora** de la equidad ni con la excelencia.

No sería novedoso ese cambio de modelo en el sistema educativo. Atendiendo a los **precedentes históricos**, no puede hablarse propiamente

te de sistema educativo hasta el siglo XIX¹. Con anterioridad, y durante todo el Antiguo Régimen, la educación estuvo prácticamente en manos de la Iglesia Católica; no existía mayor preocupación por parte de la monarquía absoluta en la formación de sus súbditos².

El siglo XIX se caracterizó por la alternancia de dos modelos educativos: el denominado *modelo educativo liberal*, propio de la Ilustración, basado en un modelo de instrucción pública, secularizada y centralista³, y el denominado *modelo conservador* de la Iglesia Católica que consideraba su derecho a enseñar preferente y anterior al del Estado, en el marco de un Estado confesional, donde toda la enseñanza debía someterse a la ortodoxia doctrinal católica⁴.

Durante el siglo XX, volvió la alternancia de modelos. El modelo *laico de la II República* optó por una escuela pública, unificada y laica⁵. El modelo *confesional del Régimen franquista*⁶, con la **Ley de Educación Primaria de 1945** consagró la **tesis de la subsidiariedad del Estado** defendida por

¹ Analiza la evolución de los sistemas educativos LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia*, vol II, pp. 61 ss, Civitas-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

² Para un estudio detallado de la estructura educativa de esta época, vide. PUELLES BENÍTEZ, M. p. 27 ss. SOUTO PAZ, JA., *Comunidad política y libertad de creencias. Introducción a las libertades públicas en el Derecho Comparado*. Editorial: Marcial Pons, 2003. Analiza la *libertad de educación*, y sus *presupuestos históricos*, pp. 405ss.

³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia...* op cit., p. 62, se refiere al *modelo educativo liberal* donde la educación se consideraba un asunto de primordial interés público, tarea del Estado, basado en un modelo de instrucción pública, para todos, utilitaria, secularizada, centralista y regalista respecto a la enseñanza impartida por la Iglesia.

⁴ Ibidem. pp. 63ss. Toda la enseñanza estaba controlada por la propia Iglesia; en todos los centros y en todos los niveles, la enseñanza de la religión católica debía ser obligatoria y fundamento de toda ciencia.

⁵ Ibidem. p. 78. Entre las claves de la política educativa de la II República se encontraba la consideración de la enseñanza como función esencial del Estado. La enseñanza privada fue considerada como *libre*, de manera que sólo tendría validez académica superando los exámenes correspondientes ante tribunales oficiales. Se optó por una escuela pública, unificada y laica o religiosamente neutral.

⁶ Ibidem. pp. 79ss. **Durante el franquismo**, si tenemos en cuenta la función y protagonismo asignado al Estado en la tarea educativa, podrían diferenciarse tres periodos. **Hasta 1945** se mantuvo una lucha tensa entre la Falange —defensora de una posición estatista donde la enseñanza se concebía como una de las misiones más importantes del Estado—, y la jerarquía eclesial y los sectores neocatólicos —defensores de que la función del Estado en materia de enseñanza debía ser **subsidiaria**,

la Iglesia, reconociendo el derecho preferente de las familias y de la Iglesia para la creación de escuelas primarias. El papel del Estado se redujo a *proteger y promover esta enseñanza y a crear y sostener las escuelas que, aparte de las creadas por la iniciativa privada y de la Iglesia, fueran necesarias para la educación de todos los españoles. En esta etapa, la presencia de la Iglesia en la enseñanza se incrementó notablemente; los centros de enseñanza media dependientes de la Iglesia llegaron a ser el 75% del total.*

En la década de los sesenta, el Estado recobró la conciencia de que la educación era función suya y destinó más recursos a la enseñanza pública; se trató de equilibrar la relación entre enseñanza pública y privada⁷. En esta línea, **la Ley General de Educación de 1970** consagró el principio según el cual la educación era función del Estado, y la consideró como **servicio público fundamental**, dando lugar a una política de promoción de la enseñanza pública. Disminuyó la presencia de la Iglesia en lo referente a la titularidad de los centros docentes. Pero, dada la confesionalidad de la época, toda la enseñanza debía ajustarse a la doctrina oficial de la Iglesia católica, a la vez que la enseñanza de la religión católica era obligatoria en todos los niveles y cursos.

Con la CE de 1978 se estableció un nuevo orden jurídico-político, un nuevo modelo de Estado entró en vigor: el Estado social y democrático de Derecho, autonómico y de carácter aconfesional y laicidad positiva, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y cultural, arts. 1, 3, 9.2, 16 CE. El art. 27 CE es el precepto constitucional relativo a la educación.

Si bien con la CE se alcanzó un *aparente consenso* en relación con la denominada *cuestión educativa*, observando el devenir legislativo y las últimas decisiones legislativas adoptadas, podría sostenerse que la citada *alternancia de modelos* ha seguido latente, y que la recién aprobada LOMCE introduce modificaciones de las que podrían deducirse las bases de un modelo educativo distinto en nombre de la *mejora de la calidad educativa*.

complementando la actuación de las familias y la Iglesia dotada, por misión divina, de protagonismo en la acción educativa—.

⁷ *Ibidem*. p. 80.

2. CONSENSO EN LOS PILARES CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA EDUCATIVO

La Constitución española de 1978 (CE) reconoce en el art. 27, los derechos y libertades del ámbito educativo. Se trata de un precepto extenso y complejo, ajustado a los compromisos internacionales adquiridos⁸ que con una formulación conciliadora buscó el equilibrio político, dando cabida a principios y derechos que se limitan recíprocamente⁹.

⁸ En la línea de lo previsto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y sociales, art. 13, el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, art. 2 de su Protocolo Adicional, la Convención sobre los derechos del niño, Declaración sobre los derechos del niño, art. 29.

Véase el trabajo de LETURIA NAVARRO, A., "Artículo 26: El derecho a la educación: ¿esperanza de futuro?", en *La Declaración universal de los Derechos Humanos: ayer, hoy y mañana*, ORDEÑANA GEZURAGA, I. (Director-Coordinador), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2012.

En el ámbito de la Unión Europea, la Carta Europea de Derechos Fundamentales, art. 14.

Véase el trabajo de LETURIA NAVARRO, A., "Artículo 14: El derecho a la educación en la Unión Europea", en *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y su reflejo en el Ordenamiento jurídico español*, ORDEÑANA GEZURAGA, I. (Director), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2013, En prensa.

⁹ SATRÚSTEGUI, M. en LÓPEZ GUERRA y otros *Derecho Constitucional*, vol 1., Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pp. 330 y ss.

GARRIDO FALLA, F. y otros, *Comentarios a la Constitución*, Editorial: Civitas, Madrid 1985, p. 552 sistematiza las pretensiones fundamentales de las dos posturas encontradas en relación con la denominada *cuestión educativa*:

Las líneas generales de las **tesis de los grupos políticos de derechas** fueron: la plena libertad de creación y dirección de centros educativos distintos a los estatales; la distribución del presupuesto de la enseñanza sin discriminación entre enseñanza estatal y no estatal; la programación en todas las escuelas, estatales o no, un programa de formación religiosa, sustituible por una formación ética para los no creyentes; la posibilidad de que las escuelas privadas confesionales estuvieran legalmente facultadas para evitar enseñanzas contrarias a las creencias religiosas de su alumnado.

De otro lado, entre las **tesis de los grupos de izquierda** se encontraban: la oposición a la escuela privada, por considerar que para garantizar la enseñanza libre e igual para todos, era necesario que estuviese ésta controlada socialmente y no quedara en manos privadas; la escuela debía ser laica y el pluralismo ideológico sólo vendría de la libertad de cátedra de los docentes; no cabría la constitucionalización de la subvención a la escuela privada, pues tal ayuda supondría "subvencionar las escuelas de los ricos".

Se evitó la constitucionalización de un sistema educativo preciso, dejando que fuese el legislador el que lo diseñase atendiendo a los elementos configuradores recogidos en la CE.

El art. 27.1 CE, reconoce el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, en el mismo número, con igual rango jurídico, como derechos fundamentales. Ese tipo de reconocimiento, se consideró *símbolo del pacto constitucional* que se dio entre fuerzas sociales y políticas, calificadas como *conservadoras y progresistas* o de *derechas y de izquierdas*, con ópticas y propuestas distintas, en ocasiones contrapuestas, sobre la organización social, económica, política, y también educativa.

No obstante, la normativa básica desarrolladora no siempre ha sido reflejo de ese consenso.

De un lado, en el **derecho a la educación** se considera garantiza la igualdad entre el alumnado, en el acceso a la formación que posibilite el *desarrollo personal, social y profesional*. De otro lado, la **libertad de enseñanza** garantizará la libertad en las opciones educativas, el pluralismo y el *no monopolio* del Estado en materia educativa.

Por supuesto, se considera esencial encontrar opciones de realización armónica de ambos aspectos, teniendo presente el **objeto constitucionalmente previsto para la educación** en el art. 27.2 CE: el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto de los principios democráticos de convivencia y los derechos fundamentales. Este criterio podría ser principio inspirador en la resolución de tensiones y conflictos entre derechos que reflejan opciones potencialmente contrapuestas¹⁰.

Todo ello hay que situarlo en el marco de un "Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo", art. 1.1 CE, y donde la dignidad de la persona, sus derechos y su libre desarrollo, respetando la ley y los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social, art. 10.1 CE.

Como garantía del derecho a la educación, se establece que **la enseñanza básica es obligatoria y gratuita**, art. 27.4 CE, y que corresponde a los poderes públicos la programación general de la enseñanza y la

¹⁰ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia...* op cit., pp. 8355.

creación de centros docentes, art. 27.5 CE, así como la inspección y homologación del sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes, 27.8 CE.

Entre los citados poderes públicos, y atendiendo al **carácter autonómico del Estado**, se sitúan el Estado central y las Comunidades Autónomas (CCAA). La CE recoge la base del reparto competencial. Se prevé que corresponda al Estado central las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, pudiendo asumir las CCAA a través de sus Estatutos, competencias de desarrollo y ejecución, art. 149.1.30 CE. De hecho, éstas han asumido competencias plenas en esta materia, correspondiéndoles el desarrollo de la legislación básica, así como su ejecución¹¹.

Se desprende de la CE un importante **papel rector para los poderes públicos**. Son garantes de la efectiva realización del derecho a la educación y la procura del servicio público educativo, dada la naturaleza social y prestacional que tiene el derecho fundamental a la educación.

No obstante, no son los únicos sujetos competentes.

Se constitucionaliza la **participación de los sectores afectados** en la programación general de la enseñanza, art. 27.5 CE. Se prevé también, en el ámbito de los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, que el profesorado, los padres y el alumnado intervengan en el control y gestión de los centros, art. 27.7 CE.

Como tendremos ocasión de analizar, el derecho a la participación educativa del 27.7 CE, se concibe como derecho fundamental de configuración legal. De hecho, su contenido ha ido variando, desde opciones

¹¹ Si bien en un inicio las CCAA no asumieron esta competencia con la misma intensidad, las diferencias iniciales se han superado a través de transferencias que el Estado central ha realizado a las CCAA. Existen, no obstante, diferencias sustanciales, ya que las primeras transferencias de los medios necesarios para el ejercicio de estas competencias ya se realizaron en 1980 (País Vasco, Cataluña) mientras que las últimas Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura se han realizado el 1 de enero de 2000. Datos extraídos del Informe del curso 1999/2000 realizado por el Consejo Escolar del Estado, <http://www.mec.es/cesces>.

La fórmula utilizada en los Estatutos es similar: "1.- Corresponde a la CA la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 CE y leyes orgánicas que conforme al 81.1 c. Lo desarrollen y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el 149.1.30 CE y de la Alta Inspección para su cumplimiento y garantía".

más intensas que previeron la participación en el gobierno de los centros, hasta opciones legislativas que conciben esta participación como consultiva, informativa o, en su caso de ratificación. En todo caso, habrá de respetarse su contenido esencial, si desvirtuar la previsión constitucional del derecho¹².

En lo que respecta a la **creación de centros docentes**, la Administración tampoco es la única titular, pues la CE reconoce expresamente, con fundamento en la libertad de enseñanza, la libertad de crear centros docentes a personas físicas y jurídicas, respetando los principios constitucionales, 27.6 CE, con la opción de establecer un *ideario* o carácter propio a los mismos¹³. Se prevé también que los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca, art. 27.9 CE.

A tal respecto, el legislador optó por un **sistema educativo mixto o dual**, con un *componente público mayoritario* y uno *privado considerable*¹⁴. Se prevé que la prestación del servicio público de la educación se realice, a través de los centros públicos y los privados concertados que son los que ofrecen enseñanzas declaradas gratuitas, atienden a necesidades de escolarización y acogiendo al régimen de conciertos legalmente previsto¹⁵. Aparte quedarían los centros privados sin financiación pública.

De este modo, se quiso atender la denominada *cuestión educativa*¹⁶ relativa a la relación entre enseñanza pública y privada, donde la enseñanza de carácter religioso católico tuvo y tiene una presencia importante con algo más de mitad de la enseñanza no estatal. Sin embargo, parece que no es una cuestión del todo resuelta, dado que el debate sobre el pretendido *equilibrio entre redes* se reabre cíclicamente, según el signo del grupo político mayoritario que se encuentre en el poder.

Se considera que la diversidad de opciones educativas garantiza el derecho de los padres a elegir tanto el tipo de educación como el centro de

¹² Véase LETURIA NAVARRO, A., *El derecho a la participación educativa*, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, Bilbao, 2006.

¹³ Art. 115 LOE, que recoge la doctrina de la STC 5/1981 FJ 10 al respecto.

¹⁴ Así se establece en 1985 el Preámbulo de la LOE. Los fundamentos del régimen de concertación se recogen en la LOE y en la LOE.

¹⁵ Véase arts. 108.4 y 116 LOE.

¹⁶ GARRIDO FALLA, F. y otros, *Comentarios a la Constitución*, op cit. 552.

sus hijos¹⁷. Aunque es evidente que esta elección está condicionada por diversos factores, entre ellos la capacidad económica de la familia, pues en la enseñanza concertada la gratuidad no está de hecho, garantizada¹⁸.

El TC¹⁹ estableció que la **libertad de enseñanza**, como proyección de la libertad ideológica y religiosa y del derecho a expresar y difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones, implica tanto el **derecho a crear instituciones** educativas, como el **derecho de los profesores** a desarrollar libremente su función dentro de los límites propios del puesto docente que ocupan²⁰, la denominada libertad de cátedra, art. 20.1c CE, y el **derecho de los padres** a elegir la formación religiosa y moral de los hijos, art. 27.3 CE. Este último derecho se ajustará a lo establecido en los diversos Acuerdos firmados entre el Estado y las confesiones católica, evangélica, israelita y musulmana²⁰. En todo caso, se tendrá en cuenta el art. 16 CE fundamento de la libertad de conciencia, la aconfesionalidad y la cooperación o la denominada *laicidad positiva* en lo que respecta a la relación entre el Estado y las confesiones religiosas. De ello se deriva la *neutralidad* de los centros públicos en materia ideológica y religiosa²¹. Lo que se considera compatible con la opción de que los centros privados puedan estar **dotados de ideario**, proyección de la libertad de enseñanza, la libertad de crear centros docentes y la libertad de conciencia citada, respetando siempre los derechos constitucionales de la comunidad educativa²².

¹⁷ Véanse arts. 3 LODE, arts 1 y 108.6 LOE.

¹⁸ La previsión constitucional de gratuidad de la enseñanza básica no cubre en su totalidad, los costes que para las familias supone la educación de sus hijos, entre otros, la prestación de servicios como el de transporte, el comedor o los libros, si bien la situación no es igual en todas las CCAA. Igualmente, desde los centros privados concertados se alega la insuficiencia del cupo recibido para garantizar la gratuidad de la enseñanza. Es práctica extendida el pago de cuotas complementarias por parte de las familias.

¹⁹ STC 5/1981 FJ 7.

²⁰ El Estado español firmó en 1979 con la Santa Sede el Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales. En 1992 firmó tres Acuerdos de Cooperación, con las Comunidades Israelitas, musulmanas y evangélicas de España.

²¹ Así se ha recogido en el art. 18 LODE "Todos los centros públicos desarrollarán sus actividades con sujeción a los principios constitucionales garantía de neutralidad ideológica y respeto de las opciones religiosas y morales a que hace referencia el art. 27.3 CE".

²² Así lo recoge el art. 115 LOE.

Esta pluralidad de ofertas educativas, públicas o privadas, religiosas o laicas, entre otras, y las tensiones que entre ellas surgen nos indica el potencial que tiene la educación en la transmisión también de valores que pueden conformar las convicciones de la persona²³.

3. DISEÑO EN EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES

La normativa básica desarrolladora del art. 27 CE no ha sido reflejo de esa voluntad de pacto o consenso constitucional. Las leyes educativas básicas se han ido sucediendo o modificando en sentido diverso, según tuviesen mayorías cualificadas los gobiernos de uno u otro signo²⁴.

²³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia...* op cit., pp. 575s. El autor se refiere a que derecho a la educación y libertad de enseñanza, son proyección del derecho de libertad de conciencia: el derecho a la educación y a la cultura como el derecho a formar en libertad y para la libertad la propia conciencia como parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad, art. 10.1 CE. El derecho a la libertad de enseñanza forma parte también del derecho a la libertad de expresión, también prolongación de la libertad de conciencia.

²⁴ La primera ley que desarrolló el art. 27 CE fue la **LOECE**, LO 5/1980 sobre Estatuto de Centros Educativos, estando en el gobierno el partido Unión de Centro Democrático, **de centro-derecha**; esta ley fue declarada parcialmente inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 5/1981 de 13 de febrero.

El posterior **Gobierno socialista** derogó la LOECE, aprobando **la LODE** —Ley Orgánica (LO) 5/1985, del Derecho a la educación—, **la LOGSE** —LO 1/1990 de Ordenación del Sistema Educativo— y **la LOPEGCE** —LO 9/1995 de Participación, evaluación y Gobierno de Centros Docentes—.

El TC tuvo ocasión de posicionarse sobre la constitucionalidad de la LODE en su sentencia 77/1985. En las dos citadas sentencias el TC recoge su doctrina en materia educativa, cuyos aspectos, en líneas esenciales siguen todavía vigentes.

Estando ya en el **Gobierno el Partido Popular**, se aprobó **la LOCE**, LO 10/2002 de Calidad del Sistema Educativo, que modificó la LODE y derogó el resto de Leyes Orgánicas.

Con el cambio de Gobierno, en 2004, nuevamente socialista, se aprobó **la vigente LOE**, LO 2/2006 de Educación.

Con la **mayoría absoluta del Partido Popular**, tras las elecciones de noviembre de 2011, se ha aprobado la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) que ha modificado sustancialmente la LOE y modificado también, algún aspecto de la LODE.

La normativa básica vigente se recoge en dos leyes orgánicas, la LO-DE y en la LOE, ambas modificadas recientemente por la LOMCE. Una reforma profunda, contestada y cuestionada²⁵ por amplios sectores de la comunidad educativa que inició su andadura sin el consenso que requerirían las reformas del calado que introduce²⁶.

La LODE, aprobada en 1985, si bien modificada por las diversas leyes orgánicas educativas que la han seguido, recoge algunos de los elementos configuradores del sistema educativo. En su redacción se atendió a la doctrina del TC recogida en la sentencia 5/1981 de 13 de febrero y ratificada en la sentencia 77/1985 de 27 de junio, esencial para interpretar los derechos fundamentales en educación.

De la normativa básica se deducen los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa (**epígrafe 3.1**), los fines y principios inspiradores del sistema educativo (**epígrafe 3.2**), la configuración de las bases del régimen de los centros docentes (**epígrafe 3.3**) y la organización y la estructura de las enseñanzas, su currículo y su evaluación (**epígrafe 3.4**).

²⁵ Se critica de la reforma: el sesgo economicista; el apoyo de la enseñanza privada confesional en detrimento de la escuela pública; la imposición una visión restringida de la calidad centrada en las calificaciones; la segregación temprana del alumnado con peores resultados; la evaluación no formativa, sino excluyente, sancionadora y de control; la política de recortes indiscriminados, en vez de políticas de racionalización y modernización en los recursos; recortes en partidas consideradas *no esenciales*, pero que afectan a las condiciones de vida: transporte, comedor, material escolar; no propiciar la formación en ciudadanía con consenso en ideas y valores compartidos y tolerancia; avalar la segregación por sexos en centros concertados; no respetar el reparto competencial con las CCAA, con más centralización, uniformización y burocratización; limitar la participación en los centros; optar por una visión *gerencialista* de la dirección en vez de acentuar el carácter pedagógico.

Extraído de "Manifiesto por otra política educativa", *Cuadernos de pedagogía*, nº 429, diciembre 2012, pp. 8-9. También en <http://porotrapoliticaeducativa.org>.

²⁶ La LOMCE fue aprobada sólo con los votos mayoritarios del Partido Popular, partido en el gobierno que ha liderado la reforma. Ninguna otra fuerza política la ha secundado, y el Partido Socialista ha anunciado su propósito de modificarla si llegara al poder. Las CCAA no gobernadas por el Partido Popular, Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, País Vasco, y que representan el 52% del alumnado del Estado, rechazaron la reforma.

3.1. *Derechos y deberes*

El título preliminar de la LODE reconoce derechos a los miembros de la comunidad educativa. Se trata de la concreción de derechos fundamentales reconocidos en la CE, así como el reconocimiento de otros derechos de rango legal.

El art. 1 LODE reconoce a todos —españoles y extranjeros— **el derecho a la educación**, a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad. Esta educación básica será obligatoria y gratuita. La LOE establece una *escolaridad común* para todo el alumnado de diez años, entre seis y dieciséis años, art. 4 LOE. Si bien hasta la reforma, la LOE preveía un *itinerario único y común* para todos los estudiantes, la LOMCE prevé *diversas opciones de escolaridad*, dependiendo del rendimiento y perfil académico del alumnado²⁷. Asimismo, prevé la LODE para todos, el derecho a nive-

²⁷ Como señalaremos más adelante, hasta la LOMCE la escolarización básica obligatoria era esencialmente común para todos, en sus contenidos, y al finalizarla, aprobadas las asignaturas cursadas, se conseguía la titulación correspondiente.

Tras la LOMCE será preciso superar una *evaluación final* en la ESO para la obtención de un título que habilite al estudiante para continuar sus estudios de Bachillerato o de Formación Profesional (FP) de grado medio (nuevo art. 31 LOE).

Se prevé que los estudiantes que no puedan superar los cursos la ESO, desde los quince años, o excepcionalmente desde los catorce la incorporación a un ciclo de *Formación Profesional Básica* (nuevos art. 30 y 41.1 LOE). Teniendo en cuenta los altos índices de *fracaso* escolar y consiguiente abandono en el nivel de ESO, es previsible que un porcentaje significativo de los estudiantes sean *derivados* a este tipo de ciclos. Si no se quiere que sea sólo una medida para *disminuir* los índices alarmantes en el Estado español en las mediciones internacionales, habrá que atender al contenido que se le da, así como las posibilidades de *recuperación* que ofrecen a los estudiantes para continuar con su formación. Todo ello requiere una financiación, y la prevista por el Gobierno se considera insuficiente.

Del mismo modo, si esta previsión de *ESO diferenciada* no fuese acompañada con medidas efectivas de detección precoz de dificultades, ya desde la Primaria, con recursos escolares y otras medidas de apoyo, quedaría en evidencia un grave riesgo de *estratificar* a los estudiantes en edades tempranas.

Se considera que la *segregación precoz* en atención al rendimiento académico no es compatible con los fines y principios inspiradores del sistema educativo calificado como inclusivo, integrador y compensador de las diferencias. Es una medida discutida, al igual que la realización de *reválidas*, por la doctrina especializada en educación, superada ya en países europeos de referencia, y que perjudica al alumnado con dificultades, más necesitado y en peores situaciones socioeconómicas.

les superiores de educación según sus aptitudes y sin discriminación por el nivel socio económico²⁸.

El art. 3 garantiza al profesorado **la libertad de cátedra** orientada a la realización de los fines y principios educativos.

El art. 4 reconoce a **los padres o tutores** el derecho a que sus hijos o pupilos reciban una educación de calidad, a escoger centro docente, a que reciban formación religiosa y moral, a estar informados del progreso del aprendizaje e integración socio-educativa de sus hijos, a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje y a ser oídos en las decisiones que afecten a su orientación académica.

Se recoge el **derecho a participar** en la organización, funcionamiento, gobierno y evaluación del centro. Como veremos más adelante, todavía se conserva en el art. 4.1 f) de la LODE la referencia a la participación en el *gobierno* del centro, si bien el contenido de los derechos de participación educativa regulado en la LOE, ha vuelto a ser modificado y *devaluado*, como analizaremos, con la LOMCE.

Asimismo, como **responsables de la educación de sus hijos** o pupilos les corresponde adoptar las medidas necesarias para que estos asistan regularmente a clase, proporcionar los recursos necesarios para el progreso escolar, estimularles para las actividades de estudio, participar en actividades para la mejora del rendimiento y apoyar el proceso educativo en colaboración con el profesorado y el centro. Deberán respetar y hacer respetar las normas del centro y la autoridad e indicaciones educativas del profesorado, así como fomentar el respeto por la comunidad educativa, art. 4.2 LODE.

De estos derechos y responsabilidades se desprende el papel esencial que corresponde a los padres en el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos. Ahora bien, como señalaremos en el epígrafe siguiente, esta labor puede verse gravemente afectada en contextos socioeconómicos desfavorables, lamentablemente, en aumento en el contexto de crisis y desempleo en el que vivimos.

El art. 6 LODE reconoce al **alumnado derechos y deberes básicos**. Algunos de ellos son proyección directa de derechos fundamentales re-

²⁸ Si bien las medidas adoptadas con subidas en las tasas universitarias, y reducción de becas, todo ello en un contexto de crisis económica, lo dificulta sobremanera para las personas con menos recursos.

conocidos en la CE: derecho a recibir una formación integral, a que se respete su identidad, integridad y dignidad, así como su libertad de conciencia y convicciones, a no sufrir agresión física o moral y a participar en el funcionamiento y en la vida del centro. Se reconoce también el derecho a que se valore con objetividad su dedicación, esfuerzo y rendimiento, a recibir la orientación, ayudas y apoyos precisos, así como a la protección social ante casos de infortunio.

Correlativamente, **deben estudiar y esforzarse** para conseguir el máximo desarrollo de sus capacidades y respetar las normas de organización y convivencia del centro, así como, entre otros aspectos, asistir a clase con puntualidad y seguir las directrices del profesorado.

La LOE garantiza también a los padres y al alumnado la **libertad de asociación** en el ámbito educativo y el **derecho de reunión** del profesorado, personal de administración y servicios, padres y alumnado. Derechos importantes para el ejercicio de la participación.

Contrastando este reconocimiento de derechos con la realidad vivida en nuestra sociedad, así como con las últimas medidas de recorte y reducción de financiación para el servicio público educativo, así como determinadas medidas legislativas adoptas a través de la LOMCE, nos preguntamos si se garantizan esos derechos efectivamente, para todas las personas en términos de igualdad.

3.2. Fines y principios inspiradores

En lo que respecta a los **fines y principios informadores del sistema educativo**, el art. 27.2 CE, relativo al objeto constitucional de la educación, se desarrolla en el art. 2 LOE donde se establece que la actividad educativa, orientada por los principios y declaraciones de la CE, tendrá entre sus fines el pleno desarrollo de la personalidad humana, la formación en el respeto de derechos y libertades, la igualdad entre hombres y mujeres y el ejercicio de la tolerancia y la libertad, dentro de los principios democráticos de convivencia, la adquisición de hábitos intelectuales y técnicas de trabajo y conocimientos, la capacitación para el ejercicio de actividades profesionales, la formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España, la preparación para participar activamente en la vida social y cultural, la formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos, la prevención de conflictos y resolución

pacífica de los mismos y la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.

Sobre esta base, la LOE en su art. 2 orienta el sistema educativo a la **consecución de estos mismo fines**, añadiendo otros como: la educación en la responsabilidad individual y el mérito y esfuerzo personal; el desarrollo de la capacidad del alumnado para regular su propio aprendizaje, desarrollar la creatividad, la iniciativa personal y el espíritu emprendedor; la capacidad para la comunicación en la lengua oficial y cooficial, si la hubiere, y en una o más lenguas extranjeras, la preparación para el ejercicio de la ciudadanía y la participación en la vida económica, social y cultural, con actitud crítica y responsable, y con capacidad de adaptación a las situaciones cambiantes de la sociedad del conocimiento.

La LOE en su art. 1 explicita una serie de **principios en los que se inspira el sistema educativo**. Entre ellos: calidad, equidad, igualdad de oportunidades, inclusión, compensación de desigualdades y no discriminación; transmisión y puesta en práctica de valores como la libertad, responsabilidad, ciudadanía, solidaridad, tolerancia, igualdad, justicia, respeto; educación y aprendizaje permanente; flexibilidad para la adecuar la educación a los intereses del alumnado; orientación educativa y profesional; esfuerzo individual y motivación del alumnado; esfuerzo compartido; autonomía de los centros; participación en el control y gestión de centros; prevención y resolución pacífica de conflictos; igualdad entre hombres y mujeres; consideración de la función docente; fomento de innovación y experimentación educativa; evaluación; cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Administraciones educativas y Corporaciones locales.

Teniendo presentes todos estos fines y principios, se deduce que entre los objetivos de la educación se encuentra también la **transmisión de determinados valores**, recogidos tanto en la CE como en la legislación educativa básica. Se trata de valores *cívicos* y de *carácter aconfesional* que fueron objeto de estudio en la asignatura denominada **Educación para la ciudadanía y los derechos fundamentales**, incluida por la LOE en 2006, entre las materias de estudio obligatorio para todos²⁹, con independen-

²⁹ El preámbulo de la LOE establecía que "su finalidad consiste en ofrecer a todos los estudiantes un espacio de reflexión, análisis y estudio acerca de las características fundamentales y el funcionamiento de un régimen democrático, de los principios y

cia de que además, los estudiantes, por elección de sus padres, pudieran cursar enseñanza religiosa confesional.

Esta materia fue cuestionada por la Conferencia Episcopal española y sectores sociales afines³⁰, y su oposición se concretó en una dinámica de objeciones de conciencia a la asignatura indicada, no aceptadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La LOMCE modificando los currículos, en lo que respecta a las enseñanzas que deben cursar los estudiantes, hizo desaparecer esta asignatura. Si bien en su Preámbulo³¹ se refería a que desde el Consejo de Europa se recomendó a los Estados miembros la importancia de la Educación para la Ciudadanía democrática, considerándola esencial para promover una sociedad libre, tolerante y justa, y defensora de los valores y principios de libertad y pluralismo, los derechos humanos, el impero de la ley, fundamentos de la democracia. No obstante, la LOMCE estableció que la adquisición de competencias sociales y cívicas se abordará de *forma transversal*, incorporándolas a todas las asignaturas de educación básica, y no a través de una asignatura obligatoria para todos los estudiantes, como ocurre en la mayoría de países europeos³².

Está fórmula de transversalidad ya se utilizó en legislaciones pasadas, pero precisamente, demostrada su insuficiencia, se optó por crear una asignatura específica que abordase la dignidad de la persona y libre desa-

derechos establecidos en la CE y en los tratados y las declaraciones universales de los derechos humanos, así como de los valores comunes que constituyen el sustrato de la ciudadanía democrática en un contexto global".

³⁰ Sostienen que el Estado queriendo formar una *conciencia moral cívica*, legisla en materias que no son de su competencia. Sostienen que corresponde a los padres optar por el tipo de educación moral, y que esta asignatura supone la imposición del relativismo y de la ideología de género. Véase, <http://www.conferenciaepiscopal.es/Dossier/EducacionReligion.html>. En la misma dirección la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos, CONCAPA.

³¹ La LOMCE en el número XIV de su Preámbulo, se refiere a la Recomendación (2002)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la Educación para la Ciudadanía Democrática, de 16 de octubre de 2002. Se refiere también a que el Parlamento Europeo y el Consejo de 18 de diciembre de 2006 consideraba claves para el aprendizaje permanente, la preparación para la ciudadanía activa y la adquisición de competencias sociales y cívicas.

³² Véase CELADOR ANGÓN, O, "Laicidad constitucional y modelo educativo" en *VVAA Libertad de conciencia, Laicidad y Derechos. Liber discipulorum en Homenaje al Prof. Dr. Dionisio Llamazares*, Civitas, Cizur Menor, 2014 pp. 285-287.

rollo de la personalidad, el respeto a los derechos humanos y el respeto a las reglas de convivencia democrática³³.

Al mismo tiempo, y continuando con los valores, atendiendo a las peticiones de la Conferencia Episcopal, la LOMCE modificó la LOE **reforzando la presencia de la enseñanza de la religión** entre las asignaturas *específicas* que deben cursar los estudiantes, a elección de los padres o tutores, a la vez que computable en las medias académicas. Se previó que la asignatura de religión tuviera como alternativa la asignatura de *Valores Sociales y Cívicos*, en Educación Primaria, art. 18 LOE, y la de *Valores éticos*, en ESO, arts. 24 y 25 LOE. Esta última es la única asignatura que tiene como objetivo específico la *educación cívica y constitucional*, pero al quedar perfilada como optativa, es posible que no sea cursada por todos los estudiantes³⁴.

Se advierte en la LOMCE una menor presencia de valores relacionados con el desarrollo de competencias relacionadas con la formación en ciudadanía democrática y derechos humanos, al tiempo que se refuerza la presencia de la enseñanza religiosa de carácter confesional.

Entre los principios inspiradores, la LOE establece en el art. 2.2 que “los poderes públicos prestarán una atención prioritaria al conjunto de factores que **favorecen la calidad de la enseñanza** y, en especial, la cualificación y formación del profesorado, su trabajo en equipo, la dotación de recursos educativos, la investigación, la experimentación y la renovación educativa, el fomento de la lectura y el uso de bibliotecas, la autonomía pedagógica, organizativa y de gestión, la función directiva, la orientación educativa y profesional, la inspección educativa y la evaluación”.

Para la consecución de la calidad en los términos previstos, se insiste en la necesidad de mantener **un pacto escolar a nivel de Estado en**

³³ LLAMAZARES FERNÁNDEZ, D., *Derecho de la libertad de conciencia...* op. cit., pp. 85 y 180ss.

³⁴ El Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 18 de abril de 2013, emitió Dictamen al Anteproyecto de LOMCE. Sostuvo que a diferencia de la mayoría de los países europeos, no se recoge en el currículo educativo ninguna asignatura obligatoria con contenidos de formación en ciudadanía democrática y derechos humanos, sin atender a Recomendaciones del Consejo de Europa en esa dirección. Propuso considerar que estas asignaturas fueran obligatorias para todo el alumnado. Propuesta que no se siguió.

materia educativa³⁵ dirigida a lograr compromisos y fórmulas estables para profundizar en los citados aspectos. Ahora bien, se critica que la vía seguida con la aprobación de la LOMCE no ha sido reflejo de ello, lo que hace peligrar la estabilidad de la regulación de las enseñanzas no universitarias, de hecho la oposición ya ha anunciado que procederá a modificarla si llegaran al gobierno³⁶.

Se advierte que los **ámbitos de mejora estaban ya detectados**, pero no había acuerdo en las medidas para abordarlo. Se insiste en la formación y refuerzo del profesorado como eje del sistema educativo; la autonomía de los centros junto con la rendición de cuentas; la dotación de medios; corresponsabilidad de la comunidad educativa; la equidad y el apoyo a las necesidades educativas especiales; afrontar el abandono y el fracaso escolar, modificar los modos de enseñanza y aprendizaje, atendiendo también a la excelencia.

La LOMCE introdujo en la LOE el art. 122 bis sobre *acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros docentes*. Se prevé el refuerzo de la autonomía y la potenciación de la función directiva para la consecución de *acciones de calidad* que requerirán una *planificación estratégica* y la consiguiente *rendición de cuentas por el centro docente*. Se prevé que a través del *proyecto educativo de calidad* los centros realicen acciones tendentes a la especialización curricular, a la excelencia, a la formación docente, a la mejora del rendimiento escolar, a la atención del alumnado con ne-

³⁵ Antes de la LOMCE, incluso antes de la aprobación de la LOE en 2006, y también con posterioridad se debatía entre la doctrina especializada sobre la necesidad de llegar a un **pacto social en educación**. La *Revista de Educación*, del Ministerio de Educación, dedicó su número 344 de 2007 de manera monográfica a esta cuestión <http://www.revistaeducacion.mec.es/re344.htm>.

En 2010, puede verse en la entrevista al entonces Ministro de Educación Ángel Gabilondo, en *Cuadernos de Pedagogía*, nº 399. marzo 2010, se intentó alcanzar un consenso sobre aspectos básicos del sistema educativo, lo que no fue posible.

Con el Anteproyecto de la LOMCE presentado, y ante la contestación social y política recibida, el Consejo de Estado en su dictamen de marzo de 2013, p. 58, estableció que "sería muy deseable que con motivo de esta reforma se tratara de alcanzar un *acuerdo general entre las fuerzas políticas y sociales, para buscar un texto que pueda dar mayor estabilidad al sistema*"; algo que tampoco sucedió. La LOMCE se aprobó sólo con los votos del Partido Popular que suponen la mayoría absoluta en la legislatura que comenzó tras las Elecciones Generales de noviembre de 2011.

³⁶ La postura del Partido Socialista sobre educación, se recoge en su página web: <http://www.psoe.es/ambito/educacionnoalalomce/news/index.do>.

cesidad específica de apoyo, o a la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas.

Aquí están los **retos del sistema educativo del siglo XXI**. La cuestión reside en la concreción de las medidas que se adopten para abordarlo, respetando los elementos estructurales ya consensuados en la normativa vigente.

La LOMCE se refiere a cooperación, equidad, igualdad de oportunidades, no discriminación al igual que eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y la rendición de cuentas³⁷. Ahora bien, en un contexto de grave crisis económica y recortes en la financiación del sistema educativo, viendo el tenor de las medidas que se han adoptado, surgen dudas sobre la manera de acometer las reformas previstas en la LOMCE, su financiación y la manera de organizar el servicio público educativo, destinando, como hasta la fecha, menos recursos públicos al efecto.

3.3. *El régimen de los centros docentes*

El Título I de la LOE prevé principios y criterios básicos para la **configuración de la ordenación de los centros docentes**. Como hemos señalado, se recoge la **autonomía de los centros**³⁸, regulado en la LOE, arts. 120-125, y modificado por la LOMCE. Se insiste en aumentar la autonomía de los centros para mejorar sus resultados, que cada centro pueda identificar sus fortalezas y necesidades de su entorno, pudiendo tomar decisiones de mejora de su oferta educativa³⁹.

El **refuerzo de la autonomía, y potenciar la función directiva** se consideran acciones destinadas a fomentar la calidad de los centros, dotándoles de mayor autonomía en la gestión de recursos humanos, materia-

³⁷ Tras la LOMCE, la LOE tiene un nuevo art. *2bis* donde se recogen principios que rigen el funcionamiento del sistema educativo español: calidad, cooperación, equidad, libertad de enseñanza, mérito, igualdad de oportunidades, no discriminación, eficiencia en la asignación de recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas.

³⁸ El art. 15 LOE, desde su redacción original prevé que "los centros tendrán **autonomía** para establecer materias optativas, adaptar programas a las características del medio en que estén insertos, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades culturales escolares y extraescolares", en la medida en que "no constituya discriminación para ningún miembro de la comunidad educativa, y dentro de los límites establecidos por las leyes".

³⁹ Así lo prevé el Preámbulo de la LOMCE nº VIII.

les y financieros; sometido a la rendición de cuentas, la publicación de resultados de los centros o la implantación de especializaciones curriculares o planes específicos de mejora para alcanzar niveles adecuados, art. 122 bis LOE. Se prevé también la asignación de mayores dotaciones de recursos en función de los proyectos que se desarrollen o las condiciones de especial necesidad de la población que escolarizan, art. 122 LOE.

Tras la LOMCE se prevé que las Administraciones educativas **publiquen los resultados** obtenidos por los centros docentes, considerando los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto, art. 120.3 LOE. Ante ello, se advierte que este tipo de medidas, en un contexto donde se aprecia una importante tendencia hacia la segregación, tanto académica como socioeconómica, puede llevar a establecer un *ranking de centros*, donde los que acojan a población desfavorecida puedan salir perjudicados, y genere, a su vez mayor segregación y guetización en los centros⁴⁰. La segregación de estudiantes, relacionada con una segregación socioeconómica y cultural, que se retroalimentan, nos podría conducir a sociedades más diferenciadas y fragmentadas, donde, una vez más, las clases más desfavorecidas pierden la opción de *promoción social* y cultural atribuida tradicionalmente a la educación.

La **autonomía de los centros**, en la LOE, se regula junto con la participación y el gobierno de los centros. Antes de la LOMCE, se establecía que las Administraciones educativas garantizarían la **participación de la comunidad educativa** en la organización, gobierno, funcionamiento y evaluación de los centros. Tras la LOMCE se limita la participación a la intervención en el control y gestión de los centros.

Básicamente, **el derecho a la participación** reconocido en el art. 27.7 CE se concreta a través de mecanismos de participación orgánica, concretamente a través de la intervención en el **Consejo Escolar de Centro**. Este órgano fue concebido por la LODE como un órgano de gobierno, con competencias, también decisorias en la determinación de aspectos rectores de los centros. Si bien sus competencias se han visto mermadas

⁴⁰ Teniendo en cuenta la relación directa que existe entre condiciones socioeconómicas de las familias y resultados académicos, estas medidas pueden conducir a una mayor segregación social. Las clases medias y altas, buscando mayor *éxito académico*, en previsión de que lo sea también social, podrían *huir* de los centros públicos que atienden a mayor índice de población desfavorecida, sobre la base de que los resultados académicos son más bajos.

con las sucesivas modificaciones legislativas, la LOE volvió a considerarlo como **órgano de gobierno**.

Ahora bien, tras la última reforma de la LOMCE desaparecen todas sus competencias decisorias, así como la mayoría de referencias hacia su carácter de órganos de gobierno, concibiéndose como un órgano **de carácter consultivo y de información**, así como de ratificación de las decisiones adoptadas por el director, cuya figura, a su vez se ha potenciado argumentando motivos de efectividad en la gestión⁴¹.

Las competencias decisorias en el centro, se desplazan hacia el director. La LOMCE **refuerza la capacidad de gestión de la dirección** de los centros que se perfilan como representantes de la Administración educativa en el centro⁴². Para ser director deberán estar en posesión de una

⁴¹ Con la modificación de la LOE y la LODE por la LOMCE, las **competencias de los Consejos Escolares** tanto en los centros públicos como en los concertados, **se han visto reducidos de manera clara**.

No es nuevo, tomando como referencia el primer desarrollo legal del derecho fundamental del art. 27.7 CE en la originaria LODE, las legislaciones posteriores no han hecho más que reducir las competencias del Consejo Escolar. Es cierto que la normativa promovida por los gobiernos socialistas, si bien reduciendo el alcance de algunas competencias, mantenía el carácter de órgano de gobierno con competencias decisorias. Ahora bien, las normas propuestas por el Partido Popular tanto en la LOCE como en esta LOMCE, ambas haciendo referencia a la calidad, han hecho desaparecer la participación en el gobierno de los centros, y modificado el carácter decisorio de sus competencias.

Sería cuestionable si afectan estas modificaciones al contenido esencial del derecho fundamental.

Lo que está claro es que se ve plasmada la concepción y consideración que tienen los gobiernos populares de la participación y de la intervención de la comunidad en el control y gestión de los centros. Todo ello, al tiempo que han aumentando las competencias del director, que vista la regulación tras la LOMCE de su elección, la Administración competente, tendrá la mayoría en la Comisión que lo elija. Más centralismo, intervención de la Administración en el control de la dirección de los centros, y todo ello en nombre de la mejora de la calidad, y el refuerzo de la autonomía de los centros.

Al respecto véase, LETURIA NAVARROA, A., El derecho a la participación educativa. Op cit.

⁴² La LOMCE en su Preámbulo, nº VII, establece que la "reforma contribuirá a reforzar la capacidad de gestión de la dirección de los centros, confiriendo a los directores, como representantes que son de la Administración educativa en el centro y como responsables del proyecto educativo, la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo pedagógico y de gestión".

certificación acreditativa de haber superado un curso de formación impartido por la propia Administración⁴³. Hay que tener en cuenta que la LOMCE ha modificado también, la **elección de los directores en los centros públicos**, aumentando la intervención de la Administración competente que tendrá la mayoría en la Comisión que lo elija, en detrimento de los representantes del centro⁴⁴. Ha desaparecido de la LOE la previsión que establecía que el proceso debería permitir la selección del candidato más idóneo profesionalmente y que obtuviese el mayor apoyo de la comunidad educativa⁴⁵.

Se advierte una **disminución de la cantidad y calidad de intervención de la comunidad educativa**, a la vez que un aumento de la intervención de la Administración en el control y en de la dirección de los centros públicos, lo que puede redundar en una limitación de la autonomía y mayor dependencia respecto a otras instancias⁴⁶. Las medidas de la LOMCE no parecen estar en consonancia con el **refuerzo de la autonomía de los centros** que propugna como principio.

En la misma dirección, en lo que respecta a la autonomía pedagógica de los centros, como analizaremos a continuación, prevé la LOMCE que los estudiantes tendrán que someterse para lograr su titulación de ESO y de Bachillerato a una *evaluación final* determinada por la Administración. Sin duda, la autonomía pedagógica de los centros se verá también, fuertemente condicionada por esta prueba de la que dependerá no sólo la promoción de los estudiantes, sino la propia evaluación de los centros.

Como se ha señalado, una de las aportaciones significativas de la LODE, ya desde 1985, y así lo recoge en su preámbulo, fue la de **confi-**

⁴³ Art. 134.1 LOE, tras la modificación de la LOMCE.

⁴⁴ Arts. 133, 134.1, 135, 136 LOE, tras la modificación de la LOMCE.

⁴⁵ Así lo preveía el art. 133 LOE antes de la LOMCE.

⁴⁶ El Consejo de Estado en el Dictamen al Anteproyecto de la LOMCE, emitido en sesión celebrada el día 18 de abril de 2013, pp. 150, sostiene que "no obstante, **los pretendidos niveles de la autonomía proyectada al no ir acompañados de una mayor participación**, implicación y responsabilidad de toda la comunidad educativa en el control, seguimiento de los objetivos institucionales de los centros, análisis internos de los problemas y soluciones a través de los proyectos innovadores, **pueden resentirse**, ya que cuando el modelo de gestión se basa en la atribución de todas las decisiones a un órgano unipersonal sin participación activa del resto de la comunidad educativa, la autonomía se limita ya que el control se ejerce por agentes y órganos ajenos al centro lo que sin duda incrementa la dependencia de otras instancias".

gurar el sistema educativo con un carácter mixto o dual con un componente público mayoritario y uno privado de magnitud considerable. La LODE dispuso **un sistema de conciertos** que es el que continúa posibilitando la ayuda pública prevista en la CE a los centros privados que ofrecen enseñanzas gratuitas y satisfagan necesidades de escolarización. Este sistema sigue hoy vigente complementado con previsiones en la LOE que establece que la prestación del **servicio público de la educación** se realizará a través de los centros públicos y privados concertados, integrándose **ambos centros dentro del servicio público educativo**, art. 108 LOE.

La LOE parte de la consideración de que todos los centros que prestan el servicio público de la educación, los de titularidad pública y los privados concertados, **asuman su compromiso social con la educación y realicen una escolarización sin exclusiones**. Considera la LOE que es preciso acentuar el **carácter complementario** de ambas redes. A cambio, deberán recibir recursos materiales y humanos necesarios, y para ello la sociedad debe dotar adecuadamente el servicio público educativo⁴⁷.

Antes de la LOMCE, desde los poderes públicos se pidió a la red concertada una **mayor implicación en la consecución de los retos del sistema educativo**, entre ellos la escolarización de alumnado en situación desfavorecida y con necesidades educativas especiales. Se sostiene que su legitimación y consideración social se vería reforzada según la función que desempeñe en la consecución de objetivos de interés general⁴⁸. De no ser así, hay quien advierte que este sistema de financiación puede llevar a procesos de diferenciación social y *segregación rampante*, y que debería modificarse la normativa sobre financiación pública de la enseñan-

⁴⁷ Desde asociaciones como Kristau Eskola, Escuela Cristiana, asociación que agrupa a instituciones titulares religiosas y empresariales, de inspiración cristiana, que engloba a 137 centros de enseñanza de la Comunidad Autónoma Vasca (<http://www.kristaueskola.org>) se ha manifestado que **los módulos de los conciertos no son suficientes para financiar el coste real del aula**. Así se recoge en Informe del Consejo Escolar de Euskadi sobre *La educación en Euskadi, 2010-2012*, Voto particular de la Asociación Kristau Eskola, pp. 158ss.

Se alega la insuficiencia de los módulos del concierto, lo que conlleva que sean las familias las que suplan esa insuficiencia a través del pago de cuotas.

⁴⁸ ROMEA SEBASTIÁN, A., *Régimen jurídico de los centros concertados*, Editorial: Thomson-Aranzadi. Madrid, 2003. p. 269.

za privada, condicionándose a su aportación en la prestación del servicio público educativo en términos de *igualdad de oportunidades*⁴⁹.

Tras la reforma de la LOMCE, hay quien considera que se advierten previsiones que **refuerzan la presencia de la enseñanza privada concertada** frente a los centros públicos. La LOE ha sido modificada y se advierten nuevas referencias al derecho de los padres a elegir el centro (art. 2), a tomar en consideración la demanda social en la programación de la red de centros y oferta de plazas gratuitas (art. 109). Antes de la LOMCE, el art. 109 LOE establecía que las Administraciones educativas garantizarían la existencia de *plazas públicas* suficientes en las zonas de nueva población. Esta referencia a la *garantía de plazas públicas* ha desaparecido, y en el art. 116 sobre conciertos, se añade un nuevo número octavo estableciendo que “las Administraciones educativas podrán convocar concursos públicos para la construcción y gestión de *centros concertados* sobre suelo público dotacional”⁵⁰.

⁴⁹ FERNÁNDEZ ENGUITA, M, “Escuela pública y privada en España: segregación ramificante”, *Revista de curriculum y formación del profesorado*, vol 12, 2008. Disponible en la red pdf. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2793279>. Subraya que el actual sistema de financiación lleva a que la escuela privada y concertada sirvan de **mecanismo de diferenciación social**.

El autor se refiere a la configuración de una red no doble (pública y privada) sino triple: pública, concertada y privada. Sostiene que detrás de una aparente estabilidad en el mantenimiento numérico de la proporción entre las dos redes —dos tercios para la pública y un tercio para la privada (concertada y no concertada)— existe un desplazamiento de las rentas más altas hacia las opciones privadas, y la preponderancia de lo público se ha nutrido de la población más desfavorecida y la población inmigrante, sobre todo en los centros urbanos. “Las proporciones estatal/no estatal se mantienen estables porque la estatal recupera por abajo lo que pierde por arriba”; “las clases medias y altas huyen de la educación pública, la cual debe soportar el mayor esfuerzo (aunque no el único) a la hora de integrar al alumnado más problemático (y no siempre con el profesorado más dispuesto).

El autor, en aras de lograr que “la escolarización sea realmente un servicio público, en condiciones de igualdad y de libertad, para todos los ciudadanos y para la sociedad”, condicionaría tanto la financiación (que afectaría a los concertados) como la misma autorización de los centros privados a modificar la normativa para “convertirlas en escenarios, aún limitados, de convivencia y de igualdad de oportunidades”.

⁵⁰ Práctica que ya viene siendo aplicada en determinadas CCAA, como en la de Madrid. Tras la LOMCE, la Administración podrá delegar en la iniciativa privada la creación de centros que presten el servicio público educativo. Es una proyección del citado principio de subsidiariedad, la iniciativa pública entrará cuando la privada no llegue,

Este tipo de medidas, unidas a un recorte de fondos públicos en la financiación de la enseñanza pública, en un contexto social con mayores diferencias y necesidades sociales sin cubrir, fenómenos de *guetización* en centros públicos de zonas desfavorecidas, hacen prever una mayor segregación social que se verá reflejada también en las preferencias de los padres a la hora de elegir el centro para sus hijos, por supuesto en los casos en que puedan permitírselo, o bien tener suficiente oferta, o capacidad económica para ello.

Detrás de estas medidas, vuelven a aparecer las diversas concepciones en relación a lo que es un Estado social y la gestión de los servicios públicos. Vuelve a aparecer la idea de la *privatización* de la gestión de servicios públicos, sustentado en argumentos de todo tipo, entre ellos la eficiencia y optimización del gasto, lo cual es más que dudoso, pues existen otras vías para optimizar el gasto público sin privatizarlo. Vuelven posiciones que parecían ya superadas, sobre el papel subsidiario de la Administración en la creación de centros, limitándolo a aquellos lugares donde la iniciativa privada o social, no llegue.

3.4. *La organización de las enseñanzas, currículo y evaluación*

La LOE regula la organización de las enseñanzas, su currículo y evaluación. Todos estos aspectos han sido modificados por la LOMCE. A través del art. 6 bis relativa a la *distribución de competencias* entre el Gobierno central y las Administraciones educativas, introduce la diferenciación, no suficientemente aclarada, entre asignaturas *troncales, específicas y de libre configuración autonómica*⁵¹. Se advierte que la intervención del Gobierno central en su determinación será diversa, más intensa en las asignaturas troncales, art. 6 bis LOE.

justo la dinámica contraria a la seguida hasta entonces, donde la oferta pública, era casi una oferta constante, y la privada era complementaria.

Véase en este sentido, CELADOR ANGÓN, O. op cit. pp 288-292.

⁵¹ El Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de la LOMCE, en sesión celebrada el día 18 de abril de 2013, p. 62, establece que "la lectura del anteproyecto no permite deducir con claridad cuál es el criterio definidor, ni tampoco cuál es el sentido, de la distinción entre asignaturas troncales y asignaturas específicas". Considera que "En realidad, el **criterio de delimitación estriba en la mayor o menor importancia académica** concedida a las diferentes materias o áreas de aprendizaje y al **alcance de las competencias estatales para regularlas**".

Esa medida hay que combinarla con otra modificación introducida por la LOMCE, como es la de la *evaluación final*, o también denominadas *reválidas*. La LOMCE prevé que para obtener el título de Graduado en ESO, será preciso superar una evaluación final (arts. 29, 31). Igualmente, se prevé una evaluación final de Bachillerato para la obtención del Título de Bachiller (arts. 36 ss.). Corresponderá al Gobierno central determinar los criterios de evaluación, las características de las pruebas, diseñarlas y establecer su contenido.

La LOMCE en su preámbulo lo enunció como medida para incrementar la adquisición de competencias por parte de los estudiantes⁵². No obstante, no existe acuerdo al respecto, pues se considera también una opción selectiva y segregadora, que busca homogeneizar, eliminando la diversidad, y planteando obstáculos para los estudiantes con dificultades, sin quedar claros sus beneficios educativos, en lo que respecta a la educación básica obligatoria que debería garantizarse a todos los estudiantes⁵³.

⁵² La LOMCE en el nº VIII de su Preámbulo, considera que estas evaluaciones externas son una de las medidas para mejorar la calidad del sistema educativo. Se refiere a que veinte países de la OCDE la realizan y que su implantación tiene un impacto de al menos *dieciséis puntos de mejora* de acuerdo con los criterios PISA. Al mismo tiempo que normalizarán los estándares de titulación de toda España. Sostiene que la *transparencia de los datos* informará sobre el valor añadido de los centros en relación con las circunstancias socioeconómicas de su entorno. Se prevé que las pruebas serán homologables a las que se realizan en el ámbito internacional, en especial a las de la OCDE, y se centrarán en la adquisición de competencias. Se establece que deberá ser cuidadosa *con no mermar la deseada autonomía* de los centros, y que deberán *excluir* la posibilidad de cualquier tipo de *adiestramiento* par su superación. Se considera que no serán *barreras infranqueables* pues cada prueba ofrecerá opciones y pasarelas para que nadie que quiera seguir aprendiendo quede fuera.

⁵³ El Consejo Escolar de Euskadi, órgano consultivo en la CA del País Vasco, emitió un Informe en 2012 sobre el Documento que precedió al Anteproyecto de LOMCE. <http://www.consejoescolardeeuskadi.hezkuntza.net/web/guest>. En el mismo se sostiene que la LOMCE opta por un modelo de **escuela selectiva y segregadora**, “basada en un concepto de la inteligencia ya superado, que pone constantes obstáculos y filtros a quien tiene dificultades y busca la homogenización escolar a través de la eliminación de toda diversidad y de la segregación cada vez más temprana”. Considera que “mejorar los niveles de excelencia de nuestro sistema, es un objetivo irrenunciable como sociedad, pero no a cualquier precio. Un país sólo mejora su competitividad **cuando eleva la cualificación media del conjunto de su población** y

Se advierte un **refuerzo de las competencias de la Administración central**, en detrimento de las CCAA; una tendencia hacia la *centralización* en un modelo donde las CCAA tiene asumidas plenas competencias en la materia educativa⁵⁴.

En lo que respecta a las **competencias lingüísticas** y las opciones que se vayan a realizar al respecto, establece la LOMCE, que al finalizar la educación básica, todo el alumnado deberá comprender y expresarse, de forma oral y por escrito en lengua castellana y en su caso en la lengua cooficial. Hasta el momento ha correspondido a las CCAA, en el ámbito de sus competencias, ordenar las enseñanzas respetando la legislación básica. Al respecto, hay CCAA que han optado por modelos denominados de *inmersión lingüística*, por considerarlas más adecuadas para garantizar el aprendizaje de la lengua cooficial y minoritaria a todos los estudiantes, y no crear así comunidades diferenciadas por motivos de lengua.

Tras la LOMCE se limitan las competencias autonómicas en la opción de modelos de inmersión lingüística, pues se prevé que las Administraciones educativas “deberán garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular en una proporción razonable”. Si no fuera así, se prevé que la Administración asumirá el gasto de escolarización en centros privados que lo garanticen⁵⁵.

no sólo de unos pocos seleccionados, además a través exclusivamente de criterios academicistas”.

⁵⁴ El citado Dictamen del Consejo de Estado, p. 80 se establece que “**no parece coherente** que a las Administraciones educativas se les **faculte para “completar” el contenido** de las asignaturas troncales y, sin embargo, **no se les permita también completar los estándares de aprendizaje evaluables** y los **criterios de evaluación** establecidos por el Gobierno. Tampoco lo es —con mayor razón— que las Administraciones educativas tengan competencia para “establecer” los contenidos de las asignaturas específicas y, en cambio, no se les atribuya la facultad de establecer, o al menos completar (pues el establecimiento corresponde al Estado según el proyectado art. 6 bis. 2.a.) apartados 2º y 3º) los estándares de aprendizaje evaluables y los criterios de evaluación fijados por el Gobierno”.

⁵⁵ Véase la Disposición Adicional 38 de la LOMCE, sobre Lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal. Cabe destacar también, la referencia que se realiza a los *centros privados* para *compensar* lo que la LOMCE considera como una carencia, sin considerar que esa labor pudiera realizarse también en los centros públicos.

En relación con esta cuestión, surge la duda de lo que ocurrirá si se demuestra que modelos lingüísticos con el castellano como lengua vehicular, no consiguen el objetivo de dominio en la lengua cooficial, en el nivel indicado. El problema en los **estados plurilingües, con presencia de lenguas minorizadas cooficiales** en sus respectivas CCAA, como es el caso del Estado español, no se plantea tanto con la adquisición de competencias lingüísticas en la lengua mayoritaria que es el castellano, sino con la adquisición de suficiente nivel en la lengua minorizada cooficial que no lleve a la población a una situación de diferenciación lingüística de las comunidades, que lleva a la **segregación, en este caso lingüística**, nada positivo para la creación de sociedades cohesionadas en contextos multiculturales.

En la línea de la **segregación**, antes de la LOMCE, la ESO se concebía como un conjunto de *enseñanzas comunes* para todos los estudiantes que tras cursarlas y superarlas en el centro, lograban la titulación en ESO que daba opción o bien, de cursar enseñanzas de Bachillerato, de Formación Profesional de grado medio. Tras la reforma, se prevé que el alumnado, ya a partir de los quince años, excepcionalmente desde los catorce, puede ser dirigido hacia opciones educativas diferenciadas en función de su rendimiento, lo que se considera que pueden condicionar, si no se organizan los centros y las enseñanzas en clave de inclusión, **desde edad temprana** su posterior desarrollo académico, y su perfil y nivel profesional.

Se prevé que aquellos estudiantes que no estén en disposición de superar el segundo o subsiguientes cursos de la ESO, pasen al denominado ciclo de *Formación Profesional Básica*, art. 30 LOE. Según cómo se profile este ciclo, puede posibilitar a esos estudiantes una opción de no abandonar los estudios, e ir formándose en el ámbito de la Formación Profesional hacia niveles que podrían suponer empleabilidad. Si no ocurriera así, estos estudiantes quedarán alejados no sólo del logro del Título en ESO, sino de recibir enseñanzas del nivel considerado en el ámbito europeo imprescindible para adaptarse a las exigencias técnicas actuales.

En todo caso, la puesta en marcha de estas enseñanzas con garantías, supone una financiación adicional importante, así como un tiempo suficiente para su preparación. A tal respecto ya se ha criticado, tanto la **insuficiencia en la financiación** como la **precipitación en su puesta en marcha**.

En esta línea de **segregación del alumnado**, el último curso de ESO, prevé la LOMCE la existencia de dos opciones, una dirigida al Bachillerato, la opción de las *enseñanzas académicas para la iniciación del Bachillerato*, y otro dirigido hacia la Formación Profesional, la opción de las *enseñanzas aplicadas para la iniciación de la Formación Profesional* (art. 25).

Para compensar las dificultades entre el alumnado, la LOMCE, en la línea de de la LOE prevé también programas de refuerzo. **Programas de mejora de aprendizaje y del rendimiento** para el alumnado con dificultades de aprendizaje no imputables a la falta de estudio o esfuerzo (art. 27). Se establece que las Administraciones educativas adopten medidas de escolarización y atención para el alumnado con dificultades (art. 79 bis).

Este tipo de previsiones, ya existían en la LOE y se habían proyectado en las CCAA en **medidas de compensación y refuerzo** que, como consecuencia de los recortes, han ido disminuyendo si no desapareciendo.

Si las previsiones de la LOMCE fueran efectivas, y se tradujeran, de nuevo, activando medidas concretas de refuerzo y atención, los estudiantes en esa situación tendrían una mejor opción de lograr las competencias propias de la ESO, lo cual revertiría, sin duda en un menor fracaso y consiguiente abandono de los estudios, uno de los principales ámbitos de mejora en el sistema educativo español.

Ahora bien, para ello se requeriría una financiación adecuada para llevar a cabo todas las reformas previstas por la LOMCE, y están **muy presentes los recortes realizados** en este ámbito. Nos preguntamos cómo se espera abordar este tipo de medidas sin aumentar la ya recortada partida destinada a la financiación de la educación, que es, a su vez, la más baja de los últimos cinco años.

4. CALIDAD EN LA EDUCACIÓN, DESDE LA EQUIDAD HACIA LA EXCELENCIA

El significado de la noción de *calidad en educación* se puede abordar desde varios puntos de vista. Atenderemos al que se recoge en la normativa básica vigente, relativa al cumplimiento de los objetivos y fines previstos en la misma. Será de calidad aquella educación que garantiza a todo el alumnado una educación básica que promueva su máximo desa-

rollo personal, social, cívico, intelectual, así como la promoción hacia el desempeño de una actividad profesional.

El sistema educativo español, atendiendo a sus elementos configuradores, se ajusta a los **estándares internacionales y europeos** propios de nuestro entorno. Ya desde la transición a la democracia, se han alcanzado tasas de escolarización prácticamente del 100% desde los tres años, con **niveles de equidad superiores a países de la OCDE**⁵⁶. Se ha caracterizado por ofrecer un sistema educativo que ha compensado el dispar estatus socioeconómico del alumnado y que ha obtenido mejores resultados que sus homólogos europeos en lo que respecta al alumnado con índices socioeconómicos desfavorables⁵⁷. Desde la OCDE, se ha subrayado que la **mejora de los resultados educativos** debe ser un elemento estratégico de España para **responder a la crisis y transformar su modelo productivo**, afrontando los retos que se le plantean, al igual que **reducir las desigualdades sociales**. Reconociendo el progreso realizado, se indica que es necesario mejorar la calidad de la Educación Infantil⁵⁸, reducir las tasas de abandono escolar en Secundaria, fortalecer el activo de la Formación Profesional y ampliar la capacidad y medios en la Educación Superior.

Atendiendo a los resultados en las pruebas internacionales como PISA⁵⁹, se deduce también la **elevada tasa de abandono temprano en**

⁵⁶ Así se recoge en el Preámbulo de la LOMCE. La información puede extraerse de los Informes de la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Véase su Informe sobre la educación de 2011 <http://www.ite.educacion.es/es/inicio/noticias-de-interes/492-informe-ocde-2011-de-la-educacion->.

⁵⁷ Véase el Documento sobre el fracaso escolar en el Estado de la Autonomías, del Colectivo Lorenzo Luzuriaga, junio 2012, p. 37. <http://www.colectivolorenzoluzuriaga.com/PDF/FracasoEscolarColLorLuzuriaga-Jun2012.pdf>.

⁵⁸ En su documento "Perspectivas OCDE: España. Políticas sobre una recuperación sostenible, <http://www.ite.educacion.es/es/inicio/noticias-de-interes/492-informe-ocde-2011-de-la-educacion-> establece que según datos de la OCDE, la Educación infantil entre 3 y 5 años es casi universal, y la tasa de los menores de 3 años se sitúa por encima de la media de la OCDE. No obstante, se subraya la necesidad de mejorar su calidad, propone crear un marco normativo estructural. La OCDE sostiene que una educación infantil de calidad permite combatir la pobreza infantil y ayudar a superar desventajas educativas derivadas del entorno familiar; permite también, obtener mejores resultados en lectura, base de competencias superiores.

⁵⁹ En el Ministerio de Educación se recoge la información sobre el Informe PISA y otros informes internacionales. <http://www.mecd.gob.es/inee/estudios/pisa.html>. El Do-

educación, y el **reducido número de estudiantes que alcanza la excelencia**, aunque es preciso tener presente que existen dentro del Estado español notables diferencias entre CCAA.

En la misma dirección, el **Consejo Escolar de Estado**, máximo órgano consultivo y de participación de las enseñanzas no universitarias, elabora informes sobre la situación del sistema educativo español. En sus últimos informes⁶⁰ subraya que si bien los avances han sido innegables en aspectos como la escolarización en la Educación Infantil, las tasas de titulados universitarios o la formación de personas adultas, **subsisten serios problemas** que necesitan ser abordados de inmediato, como el abandono temprano de la educación y formación, y la falta de titulación de los jóvenes.

Estas debilidades en una **coyuntura de crisis económica** adquieren mucha importancia, pues las personas deben adaptarse a continuas **exigencias de reconversión profesional**, y el país necesita **movilizar recursos humanos para progresar**. Se considera inaplazable dotar al alumnado de formación sólida. El sistema educativo debería conseguir que todo el alumnado tuviese un futuro en su formación académica o profesional, facilitando el retorno del alumnado que abandonó, con fórmulas de formación y empleo⁶¹.

Entendemos que **mejorar la calidad** educativa significaría que todos los estudiantes obtuviesen mejores resultados con independencia del centro educativo en el que estén escolarizados; lograr un **equilibrio entre equidad y excelencia**. Debería **atajarse** el denominado **fracaso escolar** detectando las dificultades a edades tempranas, y estableciendo actuaciones para superarlas. Es preocupante que en la media española, entorno al 26% del alumnado no complete la ESO, cuando el objetivo comunitario de la *Estrategia Europa 2020* está en situar la tasa de abandono prematuro por debajo del 10%⁶².

cumento sobre el fracaso escolar en el Estado de la Autonomías, del Colectivo Lorenzo Luzuriaga, op cit. p. 355s. ofrece claves para su interpretación.

⁶⁰ Véase el informe publicado en 2010 sobre el curso 2008/09. <http://www.educacion.gob.es/cee/publicaciones/informes-del-sistema-educativo.html>.

⁶¹ Véase el documento del Consejo Escolar de Estado "Propuestas de mejora. Informe sobre el estado y situación del sistema educativo Curso 2008/2009", p. 2.

⁶² Es la estrategia de crecimiento de la UE para la próxima década, con la finalidad de superar la crisis, subsanar los defectos y crear condiciones de un tipo de crecimiento

Ahora bien, con la misma normativa básica, existen CCAA cuyas cifras de abandono se acercan a ese objetivo, y oscilan entre el 12-14%. La LOMCE se refiere en su Preámbulo que la reforma se apoya en evidencias y que recoge las mejores prácticas comparadas. Se cuestiona, no obstante, por qué el Gobierno central, antes de proceder a modificar la normativa básica con carácter general, no ha atendido a las políticas autonómicas, y a las buenas prácticas que se están aplicando en las Administraciones educativas del propio Estado.

El Consejo Escolar de Estado considera que el **gasto público en educación** es la **mejor inversión para el futuro**, para poder mejorar las cifras económicas y de empleo. Propuso incrementar el gasto público para alcanzar los objetivos que fijó la UE para el 2020, con políticas compartidas y coordinadas en lo relativo a las prioridades en el gasto y lograr su máximo grado de eficacia y eficiencia. Y es que aún reconociendo el incremento del gasto público realizado en ejercicios anteriores, España sigue atrás en lo que respecta al nivel de gasto público calculado respecto al Producto Interior Bruto (PIB), por debajo de la media de la UE y de la OCDE. El Consejo Escolar de Estado aconsejaba que a pesar de la complicada situación económica, el gasto en educación no sólo debía mantenerse sino incluso incrementarse. No obstante, la realidad muestra los **progresivos recortes realizados en educación**, con una reducción sucesiva del porcentaje del PIB dirigido a la educación.

La Comisión Europea ha advertido de que los recortes que está realizando en educación en España y otros Estados miembros para reducir el déficit y combatir la crisis de deuda ponen en **riesgo el crecimiento económico futuro y la competitividad**, así como la puesta en práctica de medidas para reducir la alta tasa de abandono. Entre ellas la detección temprana de dificultades y la compensación con refuerzos, así como posibilidad de tránsito entre Educación Secundaria y la Formación Profesional⁶³.

Debería reflexionarse acerca de cómo invertir en educación y formación, implicando a todos los sectores afectados para identificar maneras

distinto, inteligente, sostenible e integrador. http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm.

⁶³ Así se recoge en el citado documento *Perspectivas OCDE: España. Políticas para una recuperación sostenible*. p. 21 <http://www.oecd.org/spain/44660757.pdf>.

eficientes de compartir la carga financiera y encontrar nuevas fuentes de financiación. En esta dirección la OCDE indica las posibilidades de **incrementar la autonomía de los centros**, reforzando la preparación de los equipos técnicos, **comprometiendo a sus docentes** en la tarea de prestar la máxima atención a la escuela y a los resultados académicos de su alumnado. En lo que respecta al profesorado, es esencial contar con un profesorado motivado e implicado en los proyectos docentes del centro; se establece que su formación y cualificación se considera elemento esencial en la calidad del sistema. Debería garantizarse calidad y rigor en su formación inicial, al igual que rentabilizar al máximo la experiencia del profesorado en ejercicio, reforzando su consideración social y su promoción⁶⁴.

Todo ello exige **medidas distintas** al aumento del número de alumnado por aula y la carga lectiva del profesorado, a reducciones en las retribuciones y a recortes en medidas de refuerzo para atender a los estudiantes con dificultades.

Antes de la LOMCE, existían medidas de compensación como los dobles de profesorado en las aulas, horas de refuerzo lingüístico y académico, programas de orientación y acompañamiento, grupos de diversificación curricular etc. Se trata de medidas que se consideran esenciales para que el alumnado con dificultades tenga alguna oportunidad de salir adelante en un sistema educativo que puede ser terriblemente adverso, estigmatizador y excluyente.

No obstante, y como consecuencia de los recortes, **estas medidas han quedado limitadas, cuando no eliminadas**. Justo en la dirección opuesta de lo previsto en la normativa que reconoce la educación como un elemento esencial en la formación del alumnado para la convivencia en sociedades plurales, teniendo como objetivo el logro de una sociedad más inclusiva y cohesionada.

⁶⁴ FERNÁNDEZ ENGUITA, M., op cit., se refiere a las deficiencias intrínsecas de la escuela estatal que ha conocido un "**proceso endógeno de deterioro del profesorado**", que sobrepasados delicados límites de mejora laboral, se ha llegado a una situación de "inmunidad, impunidad e inanidad funcional, con un efecto de desmoralización de una parte del profesorado, ineficacia creciente de la organización escolar y de los mecanismos de participación y descrédito indiferenciado de la educación pública", p. 2.

Aún más, en el **actual contexto de grave crisis económica**, ante los ajustes exigidos por instituciones comunitarias, los poderes públicos españoles han destinado dinero público a ámbitos diversos en detrimento de la financiación de servicios públicos como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Ello en un contexto donde a la crisis financiera, se le suman otras que afectan al modelo económico y productivo, que conllevan altas tasas de desempleo, prolongadas en el tiempo que tienen como consecuencia pobreza y exclusión para una parte importante de la sociedad. Todo ello incide de modo directo en el sistema educativo, ya que la pobreza crece en las aulas⁶⁵. Es preciso garantizar un mínimo bienestar material que cubra las necesidades básicas de los niños y jóvenes, tales como alimentación, vivienda, entorno familiar o social seguro que pueda garantizar la *educabilidad* del alumnado⁶⁶. El empobrecimiento de la población que se está viviendo genera dudas de que las familias puedan garantizar las oportunidades educativas de sus hijos⁶⁷.

En este contexto de recortes en medidas que se sabe necesarias para abordar el denominado fracaso escolar, o incluso proyectos de mejora para alumnado con necesidades especiales, es donde se modifica la LOE, a través de la LOMCE con carácter general para todo el Estado, aún habiendo datos que indican que determinadas CCAA y sus resultados se acercan a los objetivos marcados para el 2020. **Destinando buena parte de la financiación pública a su implantación** y los ajustes que requiere, **y no al abordaje de las medidas que inciden en los problemas de fondo del sistema.**

Nos preguntamos si todos los cambios introducidos con la LOMCE, están dirigidos a reconducir las deficiencias indicadas, básicamente la *equidad*, reduciendo el abandono escolar y aumento de los niveles en las competencias básicas, así como en número de alumnado que alcance la *excelencia*.

⁶⁵ BERGOS HERNÁNDEZ, M. *Cuadernos de pedagogía*, Marzo 2013, núm. 432, p. 11, establece que nuevos estudios confirman que con la agudización de la crisis, la infancia es el colectivo que más sufre el difícil contexto económico. En el conjunto del Estado se calcula que el 26% de los niños vive actualmente bajo el umbral de la pobreza.

⁶⁶ BONAL, X. y TARABINI, A., "La educabilidad: educación, pobreza y desigualdad", *Cuadernos de pedagogía*, núm. 425, 2012, pp. 16ss.

⁶⁷ *Ibidem*. p. 18.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este contexto, la LOMCE para mejorar el rendimiento académico de los estudiantes introduce evaluaciones finales, afirmando en su Preámbulo que hay evidencias de que mejoran los resultados de forma relativamente rápida. Habrá que tener en cuenta, que los estudiantes con mayores dificultades, que no han podido llegar a cursar el último curso de la ESO, con el vigente sistema, estarán ya fuera de lo que hasta ahora era la ESO. Ya que prevé la LOMCE que a partir de quince años, excepcionalmente desde los catorce, los estudiantes que no hayan podido superar segundo o tercero de la ESO se incorporarán a la Formación Profesional Básica. Será el primer filtro. Habrá más. La evaluación final de ESO, será el segundo filtro. Para los que no lo superen, se abre una situación de incertidumbre. Continuará el resto hacia la Formación de Grado Medio o el Bachillerato. Sólo los que superen la Reválida prevista para el Bachillerato, y superadas las pruebas que la LOMCE ha previsto establezca cada Universidad, el alumnado que pueda además costearla, se dirigirá hacia la universidad.

Es previsible que con este sistema, de *segregación precoz*, los resultados en las mediciones internacionales mejoren, pero nos cuestionamos si ese sistema garantiza una educación de mejor calidad, en términos de una **calificación media más alta en el conjunto de la población**. Si lo que se pretende es que el sistema educativo sirva para formar a las nuevas generaciones, a todos, en niveles de conocimientos y competencias suficientes para afrontar los retos sociales y técnicos que nos depara el futuro, será preciso que la Formación Profesional en todas sus etapas, en especial en la etapa Básica ofrezca programas cualificados que favorezcan la promoción del alumnado⁶⁸.

Antes de la LOMCE, en la LOE la ESO estaba concebida como una educación de carácter general, comprensiva para todo el alumnado regido por principios de flexibilidad, progresión, adaptación e inclusión. Tras

⁶⁸ Se anunció desde el gobierno la implantación de este ciclo a partir de septiembre de 2014, las objeciones sobre lo apresurado de la medida y la insuficiente financiación no lo detuvieron. Esperemos que las medidas adoptadas no supongan *devaluación* de la Formación Profesional, y se implementen programas de recuperación y formación para este alumnado que no ha podido continuar en la ESO.

la LOMCE, **se ha pasado de un modelo de escuela integradora e inclusiva, a uno que plantea una escuela selectiva y segregadora.**

La doctrina especializada, y las diversas experiencias autonómicas, nos indican que en el marco del modelo de la LOE, era posible lograr *buenos* resultados. De hecho, tras los mejorables resultados del Estado español existen CCAA que presentan índices muy cercanos a los objetivos perseguidos por el gobierno central. Si bien hay varios factores que inciden en los resultados, y no todos aducibles al sistema educativo, podía haberse seguido trabajando sobre el mismo modelo de la LOE-LOE, adoptando medidas para mejorar las carencias detectadas, muchas de ellas de probada eficacia. Pero tras los severos recortes, el Gobierno, valiéndose de su mayoría absoluta, y en aras de la mejora de la calidad, optó por modificar el modelo en los términos indicados.

Algo similar se advierte en lo relativo a la **relación entre enseñanza pública y enseñanza privada**. Antes de la reforma, en el modelo LOE-LOE se consideraba que los centros públicos eran el referente en el sistema educativo, si bien los centros privados concertados complementaban el sistema garantizando derechos y libertades constitucionalmente reconocidos. No obstante, se demandaba a los centros concertados que se implicaran en la escolarización y asumieran su compromiso social sin exclusiones, ya que las cifras destacaban que su intervención en la escolarización de alumnado en situaciones socioeconómicas desfavorables era claramente inferior a la de los centros públicos, salvando excepciones. Ello ha tendido a traducirse en una tendencia hacia la segregación, optando los padres por la enseñanza concertada, entre otros motivos, como vía de diferenciación social. Hay que tener en cuenta que la escolarización en centros concertados, por motivos varios, no suele ser gratuita, de manera que sólo pueden acceder a ellos los que pueden costárselo.

Sobre este contexto, y como consecuencia de la crisis y los recortes aplicados, se redujo la financiación pública en los centros, afectando profundamente las prestaciones educativas. La incidencia en los centros públicos, con mayores tasas de alumnado en situación desfavorecida, ha sido más acusada, ya que con menos recursos es más difícil atender a la diversidad.

Es en este contexto donde las **reformas de la LOMCE se interpretan como un refuerzo de la enseñanza privada**. De un lado, se incluye entre los principios inspiradores del sistema la libertad de enseñanza y

el derecho de los padres a elegir el tipo de educación y centro, así como a atender en la programación de la red centros, la demanda social. Desaparece la previsión legal acerca de la garantía de plazas públicas, y se prevé que las Administraciones podrán convocar concursos públicos para la construcción y gestión de centros concertados sobre suelo público dotacional. También hay que tener en cuenta, que para la Administración la financiación de los conciertos es más económica que la asunción total de los costes en los centros públicos, podría verse también una vía para *optimizar el gasto*, en la línea de las **corrientes neo-liberales**.

De otro lado, la opción que se hace en la LOMCE sobre un modelo de autonomía en los centros, con una dirección reforzada, con planes de mejora, previsiones de currículos especializados, rendición de cuentas y publicación de resultados, se advierte un **modelo gerencialista** de gestión más cercano a los centros privados, y alejado de las dinámicas de los centros públicos que se prevé resultarán perjudicados.

En estas condiciones, es previsible un aumento en la diferenciación entre centros públicos y privados, los primeros dirigidos hacia la excelencia, y reservando para los segundos, la función social de atender a la población más desfavorecida. No entendemos la calidad en esos términos.

Si tenemos presente que buena parte de la enseñanza privada concertada en España es de inspiración cristiana, podría verse en ello cierta preferencia por el modelo educativo demandado, preferentemente por un sector social cuyas peticiones también se han tenido en cuenta en esta reforma.

Nos referimos a las demandas de la Conferencia episcopal, tanto en la dirección de **reforzar la enseñanza de la religión** como asignatura, al igual que la **desaparición de la asignatura de Educación para la ciudadanía**. Justamente, ambas medidas se han introducido con la LOMCE. Nos preguntamos, en qué manera ayudan estas medidas a mejorar el abandono escolar o su rendimiento.

En cualquier caso, medidas que refuerzan la enseñanza privada concertada, como reflejo de la opción educativa de las familias, junto con una mayor presencia de la educación religiosa confesional, también por elección de las familias, y la desaparición de la asignatura que Educación para la Ciudadanía, criticada por la Conferencia Episcopal y sectores sociales afines, por tratar con los estudiantes temas que corresponden a las familias, son reflejo de **modelos educativos que se alinean con las**

corrientes denominadas neo-conservadoras, y que nos recuerdan la *versión actual* de aquellos que abogaban por la función subsidiaria del Estado en educación, primando la opción de las familias y de la Iglesia, quedando la enseñanza pública para cubrir el sector al cual no llegaba la enseñanza privada.

De ello se deduce una modificación más en los elementos configuradores del modelo recogido en la LOE y LOE previa a la reforma, basado en una red de centros públicos prioritarios complementados por los concertados.

Tras la LOMCE se mantendría el sistema mixto o dual pero, priorizando el derecho a la elección de los padres, que en el actual contexto socioeconómico y laboral, ha mostrado fenómenos de segregación escolar por clases, que **refuerzan la posición de la enseñanza privada**. Se advierte, sobre todo, en las grandes ciudades o núcleos urbanos, que ante una enseñanza pública que acoge mayoritariamente a población socioeconómicamente desfavorecida y con peores resultados académicos, se presenta la enseñanza privada concertada como garantía de una comunidad educativa menos *desfavorecida* y con mejores resultados académicos. No tomar medidas para evitar la segregación de alumnado por razones socioeconómicas, puede tener consecuencias de guetización y fractura social. No consideramos que este tipo de planteamientos sean indicadores de calidad, ni compatibles con los principios y fines del sistema educativo.

En la misma dirección, nos preguntamos en qué medida **recortar el nivel de participación de la comunidad educativa** en los Consejos Escolares, tanto en centros públicos como también en los concertados, tiene vinculación alguna con la calidad educativa. Falta coherencia cuando, por un lado, se subraya la importancia de las familias en la educación y rendimiento académico de los hijos, así como en su derecho a elegir el centro educativo, mientras que por otro, realizada esta opción, se limita su intervención en el control y gestión de los centros desapareciendo toda competencia decisoria. Es posible que el legislador de la LOMCE se haya extralimitado, y sus previsiones hagan peligrar el respeto al contenido esencial del derecho a la participación educativa del 27.7 CE, garantía de todo derecho fundamental frente la actividad del legislador, art. 53.1 CE. Corresponderá al TC, en su caso, determinar la inconstitucionalidad de la reforma, pero cuesta entender que modificar la legislación eliminando

toda competencia decisoria de la comunidad educativa se haga en nombre de la calidad.

Es más, la LOMCE establece que **reforzar la autonomía de los centros** es una medida para la mejora de la calidad de los resultados académicos, cuantificables en las mediciones internacionales. Pero para ello, no cuenta con la intervención de la comunidad educativa del centro representada en el Consejo Escolar. Cuenta sólo con potenciar la figura del Director, representante de la Administración en el centro, al que se le han asignado por ley, todas las competencias decisorias en detrimento del Consejo. Llegados al supuesto de falta de acuerdo, ¿sería factible que el director implemente *proyectos de mejora* sin contar con la comunidad educativa?

Con la LOMCE se advierte que sobre la base del refuerzo de la autonomía de los centros, **se ha reforzado la figura de la Administración en la gestión de los centros públicos**. Y en lo que respecta a la programación general de la enseñanza, **se refuerza la presencia de la Administración central**, en detrimento de las Administraciones autonómicas que ven reducida su intervención en la configuración de las denominadas *asignaturas troncales*, y sobre todo en el establecimiento de los criterios de evaluación de las denominadas *reválidas*. Igualmente, medidas como el replanteamiento de los modelos lingüísticos, suponen recortes en las competencias autonómicas en materia educativa que nos acercan hacia **modelos de centralismo, uniformización y asimilación**.

En nombre de la mejora de la calidad, **se está rompiendo con elementos configuradores del sistema basados en consensos** que nos han permitido avanzar en términos de libertad y derechos desde la aprobación de la CE.

Al mismo tiempo, no deja de sorprender que la LOMCE haya incorporado entre los principios del sistema "la equidad, la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la inclusión educativa, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación y la accesibilidad universal a la educación, y que actúe como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales".

Nos preguntamos cómo se compatibilizarán estos principios con las medidas que se han calificado como **selectivas, segregadoras, neoliberales en lo económico y neoconservadoras en lo ideológico**. En defi-

nitiva, nos encontramos ante **distintos modelos educativos**. Distintas maneras de concebir la relación entre la enseñanza pública y privada, así como el papel que le corresponde al Estado en la ordenación del sistema educativo, la creación de centros públicos y la financiación pública de la denominada enseñanza privada, así como otros aspectos como la *manera de concebir la participación de la comunidad educativa en la enseñanza*, la descentralización, la autonomía de los centros y la educación en valores, entre otros.

Los acontecimientos marcarán la dirección de las medidas que deberá abordar tanto el Gobierno central como las Administraciones autonómicas en la implantación de la LOMCE, o en su caso, en su modificación. En cualquiera de las opciones, deberían tenerse presentes los derechos, principios y fines previstos en la normativa educativa, sus precedentes, necesidades y retos, pero también las consecuencias que se derivan de las medidas adoptadas en el momento socioeconómico en el que vivimos.

