

INFORME SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. LOS PRESUPUESTOS BÁSICOS DE LA LOE**
- 3. UNA LEY DE CALIDAD PARA TODOS**
 - 3.1 El servicio público de la educación: el derecho a la educación y la libertad de elección de centros**
 - 3.2 El tratamiento de la comprensividad**
 - 3.3 El bachillerato**
 - 3.4 La educación infantil**
 - 3.5 La iniciación profesional en la educación secundaria obligatoria**
 - 3.6 La educación de las personas adultas**
 - 3.7 La educación para la ciudadanía**
 - 3.8 La vertebración del sistema educativo**

1. INTRODUCCIÓN.

En el pasado mes de abril el Congreso de los Diputados aprobó la ley orgánica de Educación (LOE) tras una tramitación parlamentaria sin excesivos sobresaltos y tras un debate entre derecha e izquierda menos agrio de lo que podía esperarse si se tienen en cuenta, al menos, las tres razones siguientes: la carga ideológica de la que ha estado revestida la política educativa de nuestro país desde la redacción del texto constitucional hasta el presente; el efecto perseguido por la ley derogada, la apenas desarrollada ley orgánica de Calidad de la Educación (LOCE) del gobierno del PP; y el tono general de radical agresividad impreso en todas las actuaciones de la oposición desde su salida del gobierno hace ahora dos años.

En relación con dicha ley, el Colectivo Lorenzo Luzuriaga, de acuerdo con lo que ha venido siendo su trayectoria de trabajo, decidió hacerla objeto de su análisis y valoración, abriendo un proceso de aportación de documentos y de debate interno, que se concretan en el presente informe. Antes de entrar, sin embargo, en el análisis de los aspectos más destacables de la ley, parece necesario explicitar las intenciones que se propone el Colectivo con este informe.

La ley está ya promulgada y publicada, por lo que, no puede ser objetivo del Colectivo influir en la misma. Como tampoco puede serlo, dado su talante crítico, hacer propaganda de la misma por más que emane de un gobierno socialista del que nos consideramos afines.

El Colectivo pretende a lo sumo, como se verá, advertir o aconsejar sobre sus posibles desarrollos, fundándose en la trayectoria de dedicación de sus miembros a la educación. Más importante, sin embargo, que cualquier función de advertencia o consejo, es la de información. El Colectivo pretende prioritariamente analizar la ley como primer paso para explicarla de cara al exterior, algo que requiere necesariamente un cierto distanciamiento y la adopción de una postura crítica.

Por ello, en primer lugar se hará una primera aproximación valorativa de la ley en sus líneas generales, haciendo énfasis en los presupuestos que, a nuestro juicio, presiden su elaboración y su resultado.

En segundo lugar, se analizarán las decisiones tomadas por la LOE en algunos de los más importantes aspectos objeto de debate educativo (admisión de alumnos, concertación, comprensividad, etc.). Se hará también una reflexión sobre aquellos aspectos de la Ley más acordes con la trayectoria docente de los miembros del Colectivo aportando algunas propuestas que puedan ser consideradas en su desarrollo y aplicación.

2. LOS PRESUPUESTOS BÁSICOS DE LA LOE

Consideramos tres presupuestos básicos en la elaboración de la LOE: la promesa del PSOE de derogar la LOCE y promulgar una nueva ley de educación, la necesidad de dar estabilidad al sistema educativo mediante una ley consensuada política y socialmente, y la necesidad de recoger en ella los aciertos producidos en los últimos veinte años de reformas, así como de impulsar una serie de medidas para subsanar los problemas detectados.

Que el objetivo prioritario del Ministerio de Educación, recién constituido el gobierno socialista, fuera la redacción urgente de un anteproyecto de ley de educación obedece, hay que recordarlo, a un mandato claro. La ley orgánica de Calidad de la Educación del segundo gobierno del PP debía ser derogada para dar cumplimiento al programa electoral con el que se ganaron las elecciones. A su vez hay que recordar también que este mandato obedecía a la absoluta disconformidad con que la izquierda había recibido la LOCE, una ley que, se consideraba, agredía todos sus principios educativos y era fruto de la arrogancia de la derecha política, social y religiosa. Baste mencionar en este triple contexto el tratamiento que se dio a la comprensividad, a la concertación y admisión de alumnos, y a la enseñanza de la religión.

La LOE, sólo hace, sin embargo, dos menciones de la LOCE. La primera, benévola, se limita a decir: *en el año 2000 se quiso dar un paso más hacia el mismo objetivo -la mejora de la calidad de la enseñanza- mediante la promulgación de la Ley orgánica de la educación*, sin añadir ni una sola palabra más acerca de una ley que por la falta de diálogo en su elaboración y por sus contenidos sumamente regresivos fue considerada por la izquierda, como se ha indicado, una verdadera provocación y objeto de múltiples manifestaciones contrarias, en las que participó muy activamente este Colectivo. La segunda mención, letal, es la disposición derogatoria única.

Pero la ley no se limita a derogar la LOCE del Partido Popular, sino que deroga también, sin muchas explicaciones, dos leyes salidas de gobiernos socialistas, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), y la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG).

La LOE, si se aceptan las afirmaciones anteriores, no busca ni la desacreditación de los principios ideológicos de la LOCE, que inmediatamente deroga, ni se ampara en la acreditación que la podrían dar los principios ideológicos contenidos en las leyes socialistas citadas, que también deroga. Es una ley que se mueve, como se verá, en el terreno de juego de los acuerdos y de la conciliación.

La ley se analiza y valora en función del hilo conductor del consenso; de lo contrario, la valoración transcurriría por otros derroteros. Se trataría de otro informe, absolutamente respetable, pero muy diferente del que aquí se pretende realizar. En cualquier caso, y dado que se trata de hacer una previa valoración global, parece que la ley puede cumplir el objetivo de poner las bases para lograr una mejor calidad en la educación para todos y entre todos, y dar estabilidad al sistema educativo, aunque quizá sea pronto para decirlo.

La búsqueda del consenso

El largo camino del consenso ha tenido su origen en una reflexión en la que ha coincidido gran parte de la comunidad educativa y gran parte de su espectro ideológico. Corriendo el riesgo de simplificar el proceso, este se ha desarrollado en los siguientes términos:

- Por parte de la izquierda ha habido una coincidencia unánime en la necesidad de derogar la LOCE. Y no sólo para dar cumplimiento a una promesa electoral, sino por creer firmemente en la naturaleza profundamente reaccionaria de dicha ley, fruto de una derecha sin complejos. Pero la izquierda ha tenido también la percepción de que el espectáculo de reformas y contrarreformas educativas estaba llegando demasiado lejos, fuese quienes fuesen los responsables, y de que la amenaza de una nueva ley educativa sin un amplio consenso podía producir en la sociedad española escepticismo, desencanto, rechazo y cansancio.
- Por parte de la derecha se ha tomado nota de que la aprobación de una ley como la LOCE fue una victoria pírrica, como lo sería la aprobación en el futuro de cualquier otra ley educativa que desencadenase en la izquierda una reacción similar a la causada por la LOCE. Y también se ha tomado nota de la imposibilidad de someter la educación a un proceso descabellado de reformas y contrarreformas.
- Se ha recordado, por unos y otros, y por la sociedad en su conjunto, que, sin contar con las leyes universitarias, el período relativamente breve de vida democrática en nuestro país ha sido jalonado ya por seis grandes leyes: el Estatuto de Centros Escolares de la UCD; la LODE, la LOGSE y la LOPEG del PSOE; la LOCE del PP; y ahora la LOE, otra vez del PSOE. Leyes todas calificadas como absolutamente insatisfactorias por la oposición de cada momento y cuya rápida sucesión, para lo que es el lento tiempo educativo, ha hecho patente la necesidad de buscar la estabilidad del sistema educativo mediante acuerdos con las distintas fuerzas políticas y sociales.

Esta necesidad de consenso estaba ya presente en casi todos los sectores de la comunidad educativa. Ello explica que durante el curso académico 2004-2005, a lo largo de cuatro meses de intensa negociación, cinco grandes organizaciones sociales-CCOO, FERE-CECA, CEAPA, CONCAPA y FETE-UGT- trabajaran intensamente para lograr lo que se denominó un "pacto social por la educación", negociaciones a las que, en una segunda fase, se incorporaron varias organizaciones más (ANPE, CANAE, CSI-CSIF, Educación y gestión, FSIE y USO).

Aunque este pacto por la educación no fue totalmente logrado-se retiraron de la mesa las dos organizaciones de padres por razones distintas y contrapuestas-, es importante subrayar que las negociaciones de esos largos meses prepararon el camino para la consecución de múltiples acuerdos logrados ahora en la LOE; más aún, muchos de los acuerdos del malogrado pacto social se reflejaron, primero, en el anteproyecto de LOE del gobierno y terminaron encarnándose después, aunque no todos con la misma fortuna, en el proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados el pasado seis de abril del año en curso.

Tanto el anteproyecto como el proyecto remitido por el gobierno a las Cortes han sufrido importantes modificaciones como consecuencia de esa laboriosa búsqueda del consenso perseguido a lo largo de la tramitación de la ley. Fruto de esa búsqueda ha sido la incorporación de una pluralidad de voluntades al texto, así como cambios e innovaciones surgidos como consecuencia de un triple acuerdo político, social y laboral logrado en torno a la Ley.

De este triple acuerdo, el menos satisfactorio ha sido el acuerdo político, ya que se ha contado, tanto en el Congreso como en el Senado, con el voto negativo del Partido Popular, a pesar de los notables esfuerzos dirigidos a conseguir el consenso (como es sabido, no es posible ningún consenso si alguna de las partes implicadas, en virtud de su particular estrategia política, no lo desea).

No obstante, la ley ha conseguido el voto positivo de la mayoría de los grupos parlamentarios y muy pocas abstenciones, entre ellas la de Convergencia y Unión, que, habiendo votado a favor previamente, finalmente se abstuvo al introducirse la presencia de la autoridad local en los consejos escolares de los centros concertados, lo que no impidió que su representante afirmara en el Congreso que su grupo se sentía "*copartícipe*" de esta ley que "*permite la coexistencia de un modelo educativo entre lo público y lo privado*", por lo que su grupo mostraba su "*satisfacción*" por la aprobación de la ley.

Posiblemente el "núcleo duro" de los acuerdos ha estado en el intento de conciliar la libertad de elección de centro docente, que forma parte de los derechos constitucionales que integran la libertad enseñanza, con el deber de las administraciones de realizar la programación general de la enseñanza, obligación que la Constitución impone a los poderes públicos a fin de garantizar efectivamente el derecho de todos a la educación. Ello ha supuesto abordar la compleja cuestión de la doble red de centros escolares sostenidos con fondos públicos, ofreciendo una vía que implique la complementariedad de las redes y no el antagonismo. La práctica de los próximos años dirá si efectivamente se ha terminado con este difícil problema.

Especial relevancia entre los acuerdos alcanzados debe darse también al tratamiento de la financiación de la propia ley, incorporando y comprometiendo los recursos que inevitablemente toda reforma exige.

Hay que subrayar, pues, que, fruto de los acuerdos indicados, la LOE será la primera ley que en estos treinta años de democracia aporta no sólo una memoria económica, sino, sobre todo, un nuevo título, el Título VIII, dedicado a los "*recursos económicos para dar cumplimiento a lo establecido en la presente ley*", articulado de la siguiente forma: formulación de un plan conjunto, elaborado por el Estado y las Comunidades Autónomas, para financiar la ley e incrementar el gasto público hasta lograr la equiparación con la media de los países de la Unión

Europea; informe anual del gobierno sobre el gasto público en educación; garantía de las ratios de alumnos por profesor; puesta en marcha de un plan de fomento de la lectura; programas de mejora de los aprendizajes; programas de refuerzo para el conocimiento de lenguas extranjeras; atención a la diversidad de nuestro alumnado; aprendizaje de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; medidas de apoyo al profesorado e incorporación de nuevos perfiles profesionales a la educación.

Más satisfactorio ha sido el acuerdo social que abarca a las organizaciones mayoritarias, tanto de la enseñanza concertada como de la enseñanza pública, aunque este acuerdo se empañara para la patronal de la enseñanza concertada por la ya citada aprobación de la presencia municipal en los consejos escolares de sus centros. Igual estimación merecen los acuerdos sobre las condiciones de trabajo del profesorado de la enseñanza pública y de la concertada, negociado paralelamente por el Ministerio de Educación y las organizaciones sindicales (que deberá ser completado con el futuro Estatuto de la función pública docente).

Una ley conciliadora

Otro objetivo de esta ley ha sido proseguir el vasto proceso de reformas educativas emprendido a lo largo de los últimos treinta años por las anteriores leyes educativas, haciéndolo de forma integradora y conciliadora. La LOE recoge los aciertos producidos en todos esos años de reformas y abre cauces, amplios y generosos, para las modificaciones y rectificaciones que la práctica educativa venía reclamando, asumiendo aspectos importantes de las leyes anteriores y poniendo el énfasis en resolver problemas pedagógicos que habían sido detectados por la comunidad escolar, aspectos necesitados de urgente solución desde el punto de vista de la calidad de la educación y de la equidad social.

En consecuencia, la LOE se configura como un marco básico común que puede garantizar la estabilidad y la vertebración del sistema educativo. Aunque debemos huir de toda concepción taumatúrgica de las leyes -la solución de los problemas está en la misma comunidad educativa-, no debemos tampoco subestimarlas: las leyes pueden favorecer o dificultar la acción educativa del profesorado, del alumnado y de sus familias.

Particular espacio ocupa en la ley un conjunto de medidas que apuntan a subsanar los problemas detectados: apoyo al profesorado, acciones de refuerzo, diversificación curricular, agrupamientos flexibles y desdoblamientos de aulas, evaluaciones de diagnóstico temprano para prevenir el fracaso escolar, atención al logro de competencias básicas en la educación obligatoria, atención a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, refuerzo de las actividades y servicios complementarios de los centros públicos, educación compensatoria, atención a la escuela rural, etc.

El campo del disenso

A la pluralidad de derechos e intereses que la comunidad educativa representa, la LOE le producirá sentimientos contradictorios. A unos les parecerá más positiva que negativa; otros opinarán lo contrario. No habrá probablemente adhesiones entusiastas ni faltarán voces destempladas. Es lo que suele suceder con las leyes que se esfuerzan en buscar un trabajoso consenso. Algo parecido ocurrió con el consenso alcanzado en la redacción del artículo 27 de la Constitución que, con todas sus imperfecciones, evitó entre nosotros la "guerra escolar".

Ahora bien, no debe olvidarse que esta ley, respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas, coloca en el terreno de juego de los poderes autonómicos las políticas de gestión de la educación. Ello es así porque en el ámbito de la política práctica el consenso no excluye el disenso y porque la gestión de la cosa pública está constitucional y estatutariamente descentralizada. El disenso, pues, permite un amplio campo de gestión política sin necesidad de acudir a continuos cambios legislativos. Será, pues, en ese campo donde seguirá produciéndose pacíficamente la lucha social y política por mejorar tantos aspectos de la educación que el legislador, con sujeción a un marco básico, ha delegado en las políticas territoriales.

3. UNA LEY DE CALIDAD PARA TODOS

En este apartado, como indicábamos en la introducción, vamos a analizar los temas que tanto en el preámbulo como en el articulado de la ley afectan a las cuestiones más relevantes de acuerdo con la finalidad primordial de la LOE: conseguir una **educación de calidad para todos**.

Nos referimos, en consecuencia, a la prestación del servicio público de la educación y a la concertación con la enseñanza privada, a la conjunción de la planificación de la enseñanza con la libertad de creación de centros, al equilibrio de escolarización en la red pública y privada, a la libertad de elección de centros y a la admisión de alumnos, a la gratuidad efectiva de la enseñanza obligatoria, al tratamiento de la comprensividad, a la vertebración del sistema educativo y a aquellos otros referidos a diferentes etapas educativas más acordes con la trayectoria docente de los miembros del Colectivo.

3.1 EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

El derecho a la educación y la libertad de elección de centros.

El derecho de todos a la educación se reconoce en el artículo 27 de la Constitución (apartado 1), dentro de la sección dedicada a los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y para garantizarlo establece que los poderes públicos realizarán la programación general de la enseñanza, con la participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes (apartado 6)

La libertad de los padres de elegir para sus hijos el centro que mejor se adapte a su concepción de la educación, se deriva del reconocimiento que nuestra Constitución hace en el artículo 27 de la libertad de enseñanza (apartado 1), del derecho de los padres para que los hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (apartado 3) y de la creación de centros docentes (apartado 6).

Esta libertad de elección de los padres se reconoce como un derecho “a escoger centro docente distinto de los creados por los poderes públicos” en el artículo 4 b) de la LODE, traslación cuasi literal del artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por España. Ahora bien, este derecho no puede considerarse absoluto, porque si así fuera los poderes públicos deberían garantizarlo para todos, independientemente de que su domicilio estuviera en un barrio de una gran ciudad o en el menor de los pueblos del área rural, sino que es un derecho que pueden ejercer aquellas familias que se encuentran próximas a varios centros educativos y disponen de las condiciones necesarias para poder ejercerlo, desde el transporte a la disponibilidad económica necesaria, en su caso, para pagar las cuotas correspondientes (en el caso de enseñanza no gratuita).

Por tanto, lo que los poderes públicos deben garantizar son los derechos y libertades que nuestra Constitución reconoce en el artículo 27, haciendo compatible el derecho de todos a la educación con el de creación de centros, dentro de la libertad de enseñanza, y para poder llevarlo a cabo los poderes públicos realizarán la programación general de la enseñanza, contando con los centros de titularidad pública y privada, y consultando a todos los sectores implicados en la educación.

La concertación en la LODE

La Constitución indica que los centros docentes podrán recibir ayudas de los poderes públicos cuando reúnan los requisitos que la ley establezca (artículo 27.9), que la LODE reguló para los centros privados concertados, estableciendo entre otros los siguientes requisitos en el título IV de la ley:

- Que impartan la educación básica (artículo 47.1).
- Tendrán preferencia para acogerse al régimen de concierto los centros que satisfagan necesidades de escolarización, atiendan a poblaciones escolares de condiciones socioeconómicas desfavorables o que, cumpliendo alguno de los requisitos anteriores, realicen experiencias de interés pedagógico o sean cooperativas de enseñanza (artículo 48.3).
- Obligación de impartir gratuitamente las enseñanzas objeto de concierto (artículo 51.1).
- Las actividades y servicios complementarios tendrán carácter voluntario y estarán reglamentariamente reguladas. El cobro de cantidades en concepto de actividades complementarias y servicios deberá estar autorizado por la Administración educativa correspondiente (artículo 51).
- La administración de alumnos, tanto en su admisión como en otros aspectos, se ajustará al régimen establecido para los centros públicos (artículo 53).
- Se establecen los órganos de gobierno y la participación de los profesores, padres y madres de los alumnos y, en su caso, de los alumnos, de manera similar a la de los centros públicos, con algunas diferencias relativas a la composición y a la designación del director (artículo 54).
- En caso de conflicto entre el titular y el Consejo Escolar del Centro o incumplimiento grave de las obligaciones derivadas del régimen de concierto, se constituirá una comisión de conciliación y la Administración podrá instruir un expediente que podrá dar lugar a la rescisión del concierto (artículo 61).

La LODE respetaba a los titulares ciertas capacidades, como el derecho a definir el carácter propio de los centros (artículos 22.1 y 52), respetando la libertad de conciencia del alumnado, y establecía que toda práctica confesional debería tener carácter voluntario.

De la ley a la realidad

La realidad de estos últimos años ha hecho que la distancia entre las condiciones de la enseñanza en los centros públicos y en los centros privados concertados se haya ido acrecentando, configurándose dos redes educativas diferenciadas, en las que muchos centros concertados ofrecen a las familias un colegio con alumnos seleccionados en función de determinados criterios, más horario, más servicios y actividades complementarias que en los centros públicos, dejando de ser efectivamente gratuitos. Al mismo tiempo, los centros públicos ven cómo los alumnos que la concertada rechaza por sus características personales o familiares, o que simplemente no pueden acceder a ella por motivos económicos, son los alumnos que mayoritariamente acceden a los centros públicos, aumentándose la tendencia a configurar centros selectivos en función de las diversas clases sociales segregadas.

A esta situación se ha llegado por la confluencia de varios factores: una sociedad que apuesta de manera creciente por los valores neoliberales del mercado, y por tanto, más favorable a lo privado que a lo público; una administración que ha permitido que los centros concertados incumpliesen las condiciones que sobre los conciertos establecía la LODE, (entre otras razones porque ha congelado los módulos económicos de los conciertos); la llegada a nuestro país de una población creciente de inmigrantes con graves carencias educativas y otras culturas religiosas, cuyo destino lógico eran los centros de titularidad pública, por su neutralidad ideológica y total gratuidad.

Se añade que en los nuevos desarrollos urbanísticos de algunas zonas de nuestro país, en gracias a la programación de puestos escolares que realizan algunas Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular, se ha destinado gran parte de suelo público a la construcción de centros concertados con la correspondiente disminución de la oferta educativa de centros públicos.

La modificación de esta situación pasa por configurar una red única de centros dispuestos a prestar un servicio público educativo, en condiciones de igualdad respecto a la admisión o expulsión del alumnado, la oferta educativa de actividades y servicios, tanto lectivos como complementarios, horario y calendario escolar, el gobierno participativo de los centros y las mismas condiciones de gratuidad.

El servicio público de la educación y la programación de la oferta educativa en la LOE

La nueva ley educativa no deroga la LODE. Ratifica su contenido respecto de que los centros privados pueden prestar el servicio público de la educación mediante el cumplimiento de los requisitos que la ley establece (véase el art. 47.1 de la LODE en conexión con el art.108.4 de la LOE), al mismo tiempo que introduce algunas modificaciones y algunas novedades:

- En la programación de la oferta de plazas, las Administraciones educativas armonizarán las exigencias derivadas de garantizar el derecho de todos a la educación con los derechos individuales de alumnos, padres y tutores (artículo 109.1)
- Las Administraciones educativas programarán la oferta educativa de las enseñanzas gratuitas con una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo. Así mismo garantizarán la existencia de plazas públicas suficientes especialmente en zonas de nueva población (artículo 109.2).

La programación de la red de centros, especialmente en los barrios de nueva creación y la distribución de plazas reservadas para el alumnado con necesidad de apoyo educativo, de manera que su tratamiento educativo garantice su incorporación al sistema escolar y se evite convertir a algunos centros en marginales, además de garantizar que haya plazas públicas suficientes, como indica la ley, debe realizarse exigiendo a las Administraciones educativas que consulte a los sectores afectados a través de los Consejos Escolares Municipales y Autonómicos.

Consideramos que para que el desarrollo de esta ley por las Administraciones educativas competentes se realice en condiciones favorables debe buscarse, como un objetivo irrenunciable, asegurar la calidad educativa, favorecer la cohesión social y la igualdad de oportunidades para todos los alumnos en todos los centros sostenidos con fondos públicos, mediante la igualación de las condiciones de la enseñanza en ambos tipos de centros públicos o privados concertados, de manera que la libertad de elección de las familias, en aquellas zonas en las que esta es posible, se realice en función de la concepción educativa que se refleja en el proyecto educativo y no por otros motivos.

Los conciertos educativos en la LOE

La nueva ley educativa incorpora las siguientes novedades sobre lo dispuesto por la LODE:

- Los conciertos se refieren a las enseñanzas declaradas gratuitas por la ley (artículo 116.1).
- Las Administraciones educativas podrán concertar, con carácter preferente, los programas de cualificación profesional inicial (artículo 116.6).
- Respecto a los módulos de los conciertos, además de detallar los conceptos correspondientes y recoger el pago delegado al profesorado por parte de la Administración, se indica que dichos módulos, podrán ser incrementados para los centros que escolaricen alumnos con necesidad específica de apoyo educativo (artículo 117).
- En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se determinará el importe máximo de las cuotas que los centros con concierto singular (programas de iniciación profesional, enseñanzas post-obligatorias) podrán percibir de las familias (artículo 117.9).
- Formará parte del Consejo Escolar de los centros privados concertados un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se encuentre el centro (disposición final primera).

La admisión del alumnado

Analizando la nueva ley educativa en comparación con la LODE, respecto a la escolarización del alumnado, llama la atención que la LOE dedique un capítulo entero al tratamiento de este tema, mientras que la LODE lo resolvía en un artículo, en el que solamente se indicaba que la admisión del alumnado en los centros concertados se realizaría conforme al mismo régimen que en los centros públicos.

En la LOE se incorporan algunas novedades positivas respecto a lo regulado por la LODE y los reales decretos de admisión de alumnos, incorporando, por ejemplo, el sexo a las razones por las que no podrá discriminarse a ningún alumno, por lo que deberá entenderse que no podrá haber centros segregados por razón de género. También se permite a los centros públicos dar prioridad en la admisión a alumnos procedentes de centros de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria que tengan adscritos, igualando así a los centros públicos con los centros concertados en este aspecto.

Se considera positivo que la ley recoja que las Administraciones educativas puedan constituir comisiones de garantías de admisión *“que deberán en todo caso constituirse cuando la demanda de plazas en algún centro educativo del ámbito de la comisión supere la oferta”* (art. 86.2).

Para garantizar la eficacia de dichas comisiones, su presidencia debería recaer en un representante de la Administración educativa o local. En relación con este aspecto nos parece importante la inclusión en los Consejos Escolares de los centros concertados de un representante de los Ayuntamientos, puesto que estos estarán representados en las comisiones de escolarización, al mismo tiempo que supone igualar a los centros concertados con los públicos.

En relación con la escolarización del alumnado la LOE indica que *“con el fin de asegurar la calidad educativa para todos, la cohesión social y la igualdad de oportunidades, las Administraciones garantizarán una adecuada y equilibrada escolarización del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Para ello establecerán la proporción de alumnos de estas características que deban estar escolarizados en cada uno de los centros públicos y privados concertados”* (art. 87.1).

Esta decisión deberá ir acompañada de los recursos personales y económicos necesarios para hacer efectivo el apoyo. Así mismo se unifican las zonas de escolarización para todos los centros, sean públicos o concertados.

La definición de las características que pueden reunir los alumnos con necesidades de apoyo educativo deberá realizarse del modo más objetivo posible, para evitar discriminaciones, tanto respecto a los alumnos como respecto a los centros, previamente a la escolarización de esos alumnos y de modo similar a como se realiza con los alumnos con necesidades educativas especiales. La incorporación tardía de los alumnos a los centros educativos deberá cuidarse de modo especial, a fin de garantizar el adecuado tratamiento a esos alumnos, y de evitar que su incorporación interfiera en el proceso educativo de los demás.

Consideramos muy adecuado garantizar que la expulsión del alumnado de los centros concertados se haga con los mismos criterios y procedimientos que en los centros públicos, conforme a un único reglamento de derechos y deberes del alumnado, para garantizar la igualdad e impedir que unos centros recojan a los alumnos que otros rechazan por ser alumnos que ofrecen más dificultades en su tratamiento educativo.

Garantías de gratuidad

En relación con este aspecto la LODE establecía únicamente que los centros concertados tenían que ofrecer gratuitamente las enseñanzas obligatorias y que las cantidades que se cobrasen a los alumnos por actividades y servicios complementarios, además de estar regulados, deberían ser autorizadas por la Administración.

La LOE establece además la imposibilidad de imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones, ni establecer servicios obligatorios que requieran aportación económica, asociados a las enseñanzas de carácter gratuito. La ley establece que las Administraciones educativas dotarán a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad e indica que los módulos correspondientes podrán ser incrementados para los centros concertados que escolaricen alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en proporción mayor a la establecida con carácter general en su zona.

Es importante vigilar, con los medios de que disponen las Administraciones educativas, las Administraciones locales y la Administración Tributaria, para que se cumplan las garantías referidas tanto a la igualdad en la admisión de los alumnos como la gratuidad de la enseñanza en los centros concertados, y posibilitar la creación de ayudas o becas que cubran las necesidades de alumnos procedentes de familias con bajo nivel económico, que les permitan disponer de los servicios complementarios o asistir a actividades extraescolares y complementarias, tanto en los centros públicos como privados, cuyos precios deberían estar homologados.

3.2 EL TRATAMIENTO DE LA COMPRESIVIDAD

El modelo comprensivo en educación

Las expresiones “escuela comprensiva” y “educación comprensiva” significan un modelo de escuela que incluye una educación común para todos los ciudadanos hasta una determinada edad (14, 15 o 16 años). Los aprendizajes comunes que se establecen para todo el alumnado se consideran base y fundamento para los aprendizajes posteriores a lo largo de toda la vida. Dado que los educandos son todos diversos física, psíquica y culturalmente y tienen distintas capacidades y discapacidades, posibilidades y limitaciones, intereses y necesidades, la comprensividad implica, sobre todo a partir de los 12 o 13 años, una atención a su diversidad mediante las adaptaciones y diversificaciones curriculares, la individualización curricular y la progresiva optatividad, para garantizar a todos un logro aceptable de los aprendizajes básicos y fundamentales.

La comprensividad en la LOGSE y en la LOCE: Una interpretación del derecho a la educación.

La diferencia de enfoque y de perspectiva más relevante entre la LOGSE y la LOCE es, a nuestro juicio, las diversas interpretaciones que subyacían en relación con el derecho a una educación básica de calidad para todos.

La LOGSE interpretaba ese derecho como una educación integral con una dimensión predominantemente terminal, mediante un modelo comprensivo de la educación. El carácter terminal excluía toda posibilidad de convertir la educación básica obligatoria en una educación selectiva. Coherentemente, reconocía a los alumnos, sujetos de ese derecho, una cierta primacía sobre los currículos y su evaluación, que debían ponerse al servicio de la atención a la diversidad del alumnado para garantizar a todos una educación integral de calidad como personas y como ciudadanos.

La LOCE interpretaba el derecho a la educación básica como una instrucción fundamentalmente propedéutica para los niveles superiores de la ESO y como un proceso de clasificación selectiva y segregadora orientado a las especializaciones profesionales. Consecuentemente, establecía la primacía del currículo y de la evaluación meritocrática de los contenidos de cada disciplina.

Estas dos interpretaciones merecen una reflexión. Evidentemente en las sociedades complejas actuales, todos los ciudadanos no pueden saberlo todo ni hacerlo todo. No son posibles los científicos universales, ni los técnicos universales, ni los artistas universales. Por eso, se impone el principio de especialización profesional. La sociedad compleja exige que de cada cosa se ocupen los más competentes y por eso pide al sistema educativo que clasifique a los alumnos y enseñe a cada uno las competencias profesionales para las que muestran mejores aptitudes. El sistema educativo inevitablemente tiene que hacerse selectivo y meritocrático en un momento dado pero previamente se hace necesaria una formación básica que permita los aprendizajes posteriores. El problema consiste en decidir cuándo y a qué edad se debe pasar de un sistema comprensivo a un sistema selectivo y meritocrático.

La comprensividad en la LOE

En la LOE no aparecen los términos “comprensividad” o “educación comprensiva” ni en el preámbulo ni en el articulado. Esta ausencia puede resultar llamativa si se compara con la fuerte apuesta que hizo la LOGSE por la comprensividad, ampliamente expuesta en los decretos de su desarrollo, y si se tiene en cuenta que la LOCE, desde el primer borrador hasta el texto final, se opuso a la comprensividad, haciéndola responsable de los males del sistema educativo español, eliminándola prácticamente en el segundo ciclo de la educación secundaria con el establecimiento de los itinerarios (art. 26).

No obstante, la melodía de la comprensividad resuena continuamente tanto en el preámbulo como en el articulado de la ley. En el preámbulo se explicita ampliamente la intencionalidad de la LOE. Al proponer “*una educación de calidad para todos*” implícitamente está rechazando la segregación de los alumnos que establecía la LOCE en la Educación Secundaria Obligatoria. Al afirmar que esa “*educación de calidad se debe lograr entre todos*” está rechazando la atribución del fracaso escolar exclusivamente a la falta de esfuerzo de los alumnos, y, al mismo tiempo, está solicitando el esfuerzo cooperativo de todos –alumnos, padres, profesores y Administraciones educativas– para garantizar el éxito escolar a todos los alumnos de Secundaria Obligatoria.

En el preámbulo de la LOE se da la clave de interpretación de los artículos del Capítulo III que configuran la Educación Secundaria Obligatoria:

“La educación Secundaria Obligatoria debe combinar el principio de una educación común con la atención a la diversidad del alumnado, permitiendo a los centros la adopción de medidas organizativas y curriculares que resulten más adecuadas a las características de su alumnado, de manera flexible y en uso de su autonomía pedagógica. Para lograr estos objetivos, se propone una concepción de las enseñanzas de carácter más común en los tres primeros cursos, con programas de refuerzo de las capacidades básicas para el alumnado que lo requiera y un cuarto curso de carácter orientador tanto para los estudios postobligatorios como para la incorporación a la vida laboral. En los dos primeros cursos se establece una limitación del número máximo de materias que deben cursarse y se ofrecen posibilidades para reducir el número de profesores que dan clase a un mismo grupo de alumnos. El último curso se concibe con una organización flexible de las materias comunes y optativas, ofreciendo mayores posibilidades de elección al alumnado en función de sus expectativas futuras y de sus intereses”.

“Para atender al alumnado con dificultades especiales de aprendizaje se incluyen programas de diversificación curricular desde el tercer curso de esta etapa. Además con el fin de evitar el abandono escolar temprano, abrir expectativas de formación y calificación posterior y facilitar el acceso a la vida laboral, se establecen programas de cualificación profesional inicial destinados a los alumnos mayores de dieciséis años que no hayan obtenido el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria”.

De acuerdo con esta interpretación el articulado de la LOE establece un modelo educativo integrado y flexible, basado en dos principios fundamentales, la educación común y la atención a la diversidad, que se asimila bastante al modelo integrado de Suecia y de los países nórdicos, aunque también asume elementos del modelo comprensivo inglés. Los tres primeros cursos de la Educación Secundaria Obligatoria conservan su carácter de educación comprensiva. El cuarto curso se establece con un carácter orientador. La LOE suprime de este modo los itinerarios y los centros con especialización curricular establecidos en la LOCE y recupera los programas de diversificación curricular de la LOGSE (art.27).

En definitiva, la LOE deja muchas puertas abiertas a un desarrollo comprensivo de los procesos educativos en Infantil, Primaria y Secundaria Obligatoria, a la atención a la diversidad de los alumnos y a la experimentación de fórmulas innovadoras que ayuden a resolver los problemas de aprendizaje y de conducta.

Algunas consideraciones y propuestas

El modelo comprensivo, sobre todo en la ESO, puede tropezar con los mismos obstáculos que aparecieron con la aplicación de la LOGSE. Nos referimos al desarrollo posterior de la ley, a la resistencia a su aplicación por algunas Administraciones educativas, a la falta de recursos para su aplicación y a las características de formación especializada que tiene mayormente el profesorado de Educación Secundaria Obligatoria.

Para el éxito de un modelo comprensivo, además de subsanar los aspectos indicados anteriormente, consideramos de primordial interés que tanto por parte del MEC como por las CCAA:

- Se insista en la flexibilidad del currículo, seleccionando conceptos curriculares básicos en la educación primaria y secundaria obligatoria.
- Se planteen los contenidos curriculares como unidades didácticas globalizadas e interdisciplinarias, organizadas en torno a núcleos temáticos y conceptos científicos básicos, orientados al desarrollo de capacidades y competencias. Esto permitiría períodos lectivos más flexibles de distinta duración, una reducción del número de disciplinas y la atención a la diversidad de los alumnos.
- Se arbitren los recursos necesarios para lograr que el profesorado, especialmente el de Secundaria, pueda asumir los retos que conlleva la educación común de los alumnos y las alumnas. Es preciso en este sentido un esfuerzo por dotar al profesorado de una adecuada formación didáctica y pedagógica, inicial y permanente. Asimismo se precisaría modificar las especializaciones del profesorado.

3.3 EL BACHILLERATO

Una vez aprobada la LOE, perviven los tres problemas que han sido señalados en todo el proceso de discusión y debate como los más graves del Bachillerato: la excesiva fragmentación de los conocimientos culturales (art. 34), la limitada duración de esta etapa en relación a la complejidad de los objetivos que se le asignan (art. 33), y la contradicción de mantener la prueba de acceso a la Universidad con su probada capacidad para condicionar, desde uno de sus fines, la totalidad del bachillerato (art. 38).

Entre el segundo ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria y la prueba de acceso a la Universidad, un bachillerato, de dos años de duración, dividido en dos mitades (sólo el 2º curso es objeto de la prueba) y con múltiples opciones no tiene muchas posibilidades de constituir una etapa formativa con objetivos y estilo propio, en la que los adolescentes se eduquen, personalmente y en grupo, para afrontar los problemas que tendrán que encarar.

En cuanto a la prueba de acceso, constatamos la instalación de una especie de fatalismo que tiende a presentarla como algo inevitable, pese al gravísimo deterioro que ocasiona al espíritu y a la práctica de la educación de los jóvenes en el Bachillerato. Por otra parte, existe un notable y extendido recelo entre el profesorado de bachillerato respecto a su mantenimiento en los términos actuales.

En estas condiciones, el Colectivo Lorenzo Luzuriaga plantea las siguientes reflexiones y consideraciones:

- Es preciso que el Bachillerato se considere como parte de los seis años de la educación secundaria, de los que cuatro son obligatorios y otros dos son postobligatorios con entidad en sí mismos. Por tanto no debe darse al segundo curso de bachillerato una orientación propedéutica para la entrada en la Universidad, que es la idea que subyace de fondo.
- Es también necesario revisar los contenidos conceptuales planteados que, por su extensión y dispersión, no pueden trabajarse con profundidad, impidiendo además potenciar capacidades y competencias.
- Sería deseable permitir a los centros la posibilidad de flexibilizar el currículo, de forma que se pudiera ofrecer a los alumnos la posibilidad de cursar el bachillerato durante tres años. Esto permitiría elevar el número de alumnos titulados.
- Pensamos que para aquellos alumnos que, una vez finalizado el bachillerato de dos años, desearan acceder a la Universidad, podría implantarse, para ellos, un curso preparatorio de acceso a los estudios universitarios en los mismos institutos, lo que mejoraría la orientación y podría paliar los altísimos índices de abandono de los primeros cursos de determinadas carreras universitarias.
- En cualquier caso, si persistiera la prueba de acceso, hay un aspecto que debería cuidarse mucho. La ley pretende que las administraciones educativas y las universidades organicen las pruebas y garanticen la adecuación de las mismas a los contenidos de (2º) de bachillerato y la coordinación entre la Universidad y los centros que imparten el bachillerato (art. 38). Se trata de cautelas que ya recogía la normativa vigente (comisiones que regulaba la O.M de diciembre de 1992) y que no han resuelto, sino que han incrementado, el fortísimo condicionante que se ejerce sobre el bachillerato. Todo hace suponer que esas fórmulas de cooperación (las comisiones) serán probablemente una réplica de las actuales y que, por ello, seguirán constituyendo órganos de tutela, o dirección, desde la Universidad, de las tareas del bachillerato. Eso es algo que por la dignidad del Bachillerato (de las administraciones educativas que lo regulan, de los profesores que enseñan en él y de los propios alumnos que lo cursan) habría que evitar y que no se evitará modificando simplemente los porcentajes de participación de unos y otros en las comisiones de coordinación. Se impone un giro radical en su concepción. Las pruebas en cuestión deben ser diseñadas, y contrastadas previamente, por organismos especializados (mejor de la Administración) y no encargadas a profesores determinados de cada universidad que inevitablemente tienden a imponer su concepción de la materia, por encima de los objetivos y las

realidades del bachillerato, y a ejercer una cierta tutela sobre los profesores de “su” materia y, a través de ellos, sobre el bachillerato.

- Finalmente consideramos imprescindible realizar un seguimiento y evaluación durante los próximos años del bachillerato, de las experiencias flexibles que se pudieran llevar a cabo, de los resultados de las pruebas de acceso a la Universidad, etc., a fin de poder introducir cuantas rectificaciones fuesen necesarias.

3.4 LA EDUCACIÓN INFANTIL

El carácter educativo de los primeros meses de la vida del niño hasta los seis años viene dado por el derecho a la educación de todos los niños y niñas desde que nacen, sin discriminación en razón de su edad. El derecho a la educación no aparece a los tres años, ni aumenta con la edad.

Es reconocido por toda la comunidad científica la importancia de los primeros años en la formación de la personalidad de los individuos y cómo las primeras experiencias significativas van a condicionar el desarrollo posterior, por lo que dotar de recursos la atención a la infancia redundará en beneficio de la sociedad.

Aunque la LOE recupera el carácter educativo de la educación infantil establecida en la LOGSE -rebajada a asistencial en la LOCE-, algo evidentemente muy positivo, no aporta avance alguno en relación con la LOGSE, a pesar de los quince años transcurridos y del cambio social que se ha producido justamente en la línea de mejorar la calidad de atención educativa a los más pequeños.

Esta primera etapa del sistema educativo con características propias y específicas -no preparatoria de las etapas posteriores- no ha sido considerada en la LOE en un marco de igualdad con las demás etapas educativas de Primaria y Secundaria. Es más, cabe señalar algunos aspectos que significan un retroceso con respecto a la LOGSE como indicamos a continuación.

En primer lugar, al otorgar la LOE a las Administraciones educativas la capacidad para determinar y regular en el primer ciclo los requisitos de funcionamiento y curriculares (contenidos educativos, condiciones físicas de los centros, ratios, etc., art.14.7), el MEC renuncia a establecer unos requisitos mínimos por los que se tendría que regir este primer ciclo educativo, cuando no lo hace en ningún otro ciclo ni etapa educativa. Resulta incoherente afirmar en la ley que la Educación Infantil es la primera etapa del sistema educativo dejando fuera de la responsabilidad del MEC el desarrollo del primer ciclo de la etapa. La LOGSE sí reguló los requisitos mínimos de esta etapa con el decreto 1004/1991 y con el 1333/1991 estableció el currículo. Lógicamente quince años después parece responsable, deseable y conveniente mejorarlo, por nuestros niños y niñas. Con la LOE esto no va a ser posible, ya que muchas autonomías difieren abiertamente y lo están plasmando en las políticas educativas que aplican al primer ciclo con criterios e ideas que postulaba la derogada LOCE.

Consideramos también un retroceso la concertación masiva de esta etapa. En el texto final de la LOE se constata un cambio fundamental con respecto al texto original. Nos referimos al cambio de “**podrán**” establecer conciertos con centros privados por “**concertarán**”. Claramente es un ataque a la escuela pública. Si además se pone esto en relación con otros artículos del proyecto de ley que permiten que los centros puedan tener un solo ciclo, ambos ciclos o un ciclo incompleto, va a suponer que los centros privados concertarán o desarrollarán, en el caso del primer ciclo, los niveles que le sean más rentables, dejando los de costes más elevados para los centros públicos, por ejemplo, los bebés frente a la edad de dos años.

Por último, debemos señalar que la LOE no recoge ninguna medida de protección a la infancia referida al cumplimiento de unos requisitos mínimos para aquellos centros e instituciones a los que asistan niños y niñas de forma regular, además de contar con la autorización administrativa correspondiente, medida que si estaba establecida en artículo 24.2 de la adicional 6 de la LOGSE. Al no existir ningún requisito seguirán proliferando “guarderías” y “locales” sobre los que no existe control alguno.

Los tres aspectos indicados son retrocesos evidentes en relación con lo que ya estaba aprobado con la LOGSE hace quince años y que en su momento supuso en nuestro país y en Europa la apertura de una vía de esperanza de una mejora sustancial en la calidad de la atención educativa a nuestros ciudadanos más pequeños.

Otros aspectos que no fueron bien abordados en la LOGSE, tales como el profesorado de esta etapa, la ausencia del compromiso del MEC con el desarrollo de esta etapa educativa (contemplando los dos ciclos), el tratamiento a nivel de igualdad con las demás etapas del sistema educativo, etc., siguen estando sin resolver, se mueven en la ambigüedad y en la indefinición.

Hechas estas consideraciones queremos resaltar positivamente la novedad de prever en la memoria económica una aportación para el primer ciclo de Educación Infantil. En este sentido sería deseable que, al menos, al establecer el MEC los respectivos convenios o acuerdos con las CCAA, para la distribución de estos fondos, se realizasen con indicadores y criterios de carácter educativo considerando las titulaciones del personal docente, las estructuras organizativas, instalaciones y recursos pedagógicos, etc. Sería asimismo deseable que una parte de la aportación económica que recibiesen las CCAA propiciase la formación y cualificación de las personas encargadas de la Educación Infantil mediante planes específicos desarrollados por las Universidades de las diferentes CCAA.

3.5 LA INICIACIÓN PROFESIONAL EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA

La principal mejora en el ámbito de la Formación Profesional fue su integración en los niveles obligatorios del sistema educativo, establecido en la LOGSE, tanto en las enseñanzas como en los centros, introduciendo un lenguaje diferenciador entre la F.P. de base, con contenidos formativos de carácter profesional que se incluyen en la ESO y el Bachillerato, y la F.P. específica, que comprende un conjunto de ciclos formativos con dos grados, uno medio y otro superior, a los que se accede al finalizar cada una de las dos etapas indicadas. Establecía, además, unos

programas profesionales denominados de “Garantía Social” para aquellos alumnos que no alcanzasen los objetivos de la ESO. Estos programas (a los que podían acceder los alumnos al cumplir la edad de 16 años) no daban lugar a títulos, sino a certificados con varias modalidades, siendo una de ellas la denominada de Iniciación Profesional, que se realizaba en los institutos de educación secundaria.

La LOE introdujo los itinerarios en los cursos tercero y cuarto de la ESO como forma de estructurar al alumnado, indicando que después de la adecuada orientación para no seguir los itinerarios establecidos, los alumnos, alcanzados los quince años, podían optar por incorporarse a un “Programa de Iniciación Profesional” de dos años de duración, con contenidos profesionales relacionados con una cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. La novedad más importante es que la superación de este programa daría lugar a la obtención del título de Graduado en ESO, y en el caso de la prueba de acceso a los ciclos de grado medio se les convalidarían las capacidades profesionales de dicha prueba. Por lo tanto, tendría efectos académicos y profesionales.

La LOE establece unos “Programas de Cualificación Profesional” a los que se acceden voluntariamente a partir de los 16 años. Se mantiene la vinculación profesional con el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales especificando el “nivel 1” del mismo, con lo que tienen efectos profesionales de acreditación de competencias, pero no efectos académicos. Para la obtención del título de graduado en ESO los alumnos han de superar unos módulos complementarios. Llama la atención que no se cite la tutoría, siendo una función tan esencial en estos programas, probablemente se deba a que hay algunos de ellos que se pueden desarrollar en centros no educativos y por lo tanto no pueden tener carácter académico.

Consideramos un acierto el papel que otras administraciones públicas y entidades puedan tener en la aplicación de estos Programas de Cualificación Profesional y a la definitiva pérdida del nombre de Garantía Social por las connotaciones negativas del mismo.

En cualquier caso sería conveniente que el MEC desarrollase una normativa básica de la estructura de estos Programas de Cualificación Profesional, para asegurar un mínimo de homogeneidad en todas las CCAA.

3.6. LA EDUCACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS

La LOE hace referencia expresa al “*aprendizaje a lo largo de la vida*” y “*garantiza el acceso universal y permanente al aprendizaje*” (art.5), en consonancia con la resolución del Consejo de Europa sobre la Educación Permanente (2002), y consolida la educación de las personas adultas en la legislación del sistema educativo en continuidad con las anteriores leyes educativas LOGSE y LOCE.

En el capítulo IX, dentro del Título I, dedicado a estas enseñanzas, regula en cinco artículos (66 a 70) los objetivos y principios de la educación de las personas adultas con el fin de “*ofrecer a todos los mayores de dieciocho años la posibilidad de adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional*”.

Los objetivos propuestos en la LOE son más concretos y amplios que los establecidos en las anteriores leyes: adquirir una formación básica, mejorar la cualificación profesional, desarrollar las capacidades personales, desarrollar la capacidad de participación social, responder a los desafíos del envejecimiento de la población, fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, así como prever y resolver pacíficamente los conflictos personales, familiares y sociales. Además, garantiza que las enseñanzas regladas y no regladas, la experiencia laboral o en actividades sociales puedan obtener una “*validación de los aprendizajes adquiridos*” en coherencia con la Ley de Cualificaciones, algo que no contemplaban las anteriores leyes educativas, y que significa un paso muy importante para la adecuación a un concepto de la educación permanente más acorde con los planteamientos de la Unión Europea.

También resulta muy positiva la aparición de las propuestas de investigación e innovación a través de la Universidad, aunque falta por concretar como se facilitará esta propuesta.

Respecto a la metodología hay que destacar que la LOE considera que la EPA debe basarse en el autoaprendizaje, las experiencias, necesidades e intereses del alumnado adulto (art.67.2), organizando las enseñanzas con una “*metodología flexible y abierta, de modo que respondan a sus capacidades, necesidades e intereses*” (art.67.6). En la LOCE, por el contrario, se insistía en que la oferta debía ajustarse a los currículos de las enseñanzas obligatorias y sólo mencionaba que habían de “*ajustarse sus condiciones y necesidades*” (art.53.1)

Se echa en falta, no obstante, que no se mencionen los denominados Proyectos de Base Territorial, realizados experimentalmente durante años anteriores, y que podrían ser de gran importancia para el desarrollo y coordinación entre diferentes entidades dedicadas a la educación de adultos y Administración pública, asegurando la respuesta a las demandas y necesidades de una población concreta.

Pensamos que si bien la LOE ha supuesto un avance respecto a anteriores leyes, como se ha expuesto, ha dejado sin resolver algunas cuestiones importantes: la autonomía de los centros en la organización de las enseñanzas básicas, la educación no formal que incide de forma eficaz en las propuestas de Hamburgo y Dakar, el Bachillerato y la Formación Profesional en centros específicos de adultos, la especialización del profesorado y la apertura a otros profesionales que puedan integrarse en los centros, cuestiones todas ellas que se dejan a disposición de las Administraciones autonómicas y que pueden con el paso de los años derivar en políticas muy diferenciadas en el tratamiento de la educación permanente.

3.7. LA EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA.

Hay que advertir que el tratamiento de la educación para la ciudadanía difiere del modo de acercamiento a las demás cuestiones que se tratan en este informe. La razón es que mientras que estas últimas tienen antecedentes en las anteriores leyes educativas, aquélla introduce un planteamiento novedoso. La educación para la ciudadanía ha

podido estar incluida en nuestro sistema educativo en el contexto de la educación en valores, pero no ha gozado de la importancia o del privilegio de incorporarse al sistema educativo como una materia de estudio. Por ello hay que analizarla desde un punto de vista teleológico, esto es, desde su idoneidad para alcanzar los objetivos que se proponen, sin que se la pueda poner en relación con precedentes anteriores de nuestro sistema educativo.

En el debate previo a la gestación de la ley el Colectivo Lorenzo Luzuriaga participó elaborando un informe en el que, entre otros extremos, se abordaba la introducción de la educación para la ciudadanía en nuestro sistema educativo, introducción que se estimaba innovadora y a la que se concedía gran importancia en el documento sometido a debate. Sin embargo, el Colectivo expresaba ya un temor, el de que la educación para la ciudadanía terminase convertida en una materia sin sustantividad propia, en función precisamente de la inanidad de los contenidos que se le asignasen; por ello, terminaba formulando una propuesta, la de que esta nueva área –en la educación primaria– o materia común –en el bachillerato– se llevase a un terreno más sólido, ligándola con las ciencias sociales actuales.

Regulada ya la asignatura en la ley procede, antes de entrar en cualquier valoración, describir el tratamiento que se hace en ella de la educación para la ciudadanía, acudiendo tanto al preámbulo como al articulado de la ley.

En el preámbulo la ley sitúa “*la preocupación por la educación para la ciudadanía en un lugar muy destacado del conjunto de las actividades educativas*”. Se dice 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 derechos establecidos en la Constitución española 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*” (la negrita es obviamente nuestra). Finalmente, se aclara que “*sus contenidos no pueden considerarse en ningún caso alternativos o sustitutorios de la enseñanza religiosa*”.

Sin embargo, el articulado presenta cierta incoherencia en la denominación de esta nueva área, *la educación para la ciudadanía y los derechos humanos*, tal y como se la califica en el tercer ciclo de la educación primaria y en los tres primeros cursos de la educación secundaria obligatoria, mientras que reserva la denominación de *educación ético-cívica*, que no es lo mismo, para el cuarto curso de la educación secundaria obligatoria, y, finalmente, la de *filosofía y ciudadanía* (!) como materia común de uno de los dos cursos de bachillerato. En cambio, conserva, acertadamente y con notable fidelidad, el carácter transversal de la educación en valores como algo que debe transmitirse en todas las áreas de educación primaria y educación secundaria obligatoria.

El tratamiento de la educación para la ciudadanía descrito anteriormente suscita los siguientes comentarios:

En primer lugar, se considera un acierto mantener en la educación básica, obligatoria y gratuita, el carácter transversal de la educación en valores. Pero también es preciso reiterar lo que ya manifestó el Colectivo en el debate previo a la LOE, y es la necesaria correlación que debe hacerse, reglamentaria y políticamente, entre la educación transversal en valores y la existencia de una doble red de centros sostenidos con fondos públicos.

En definitiva, la educación en valores sólo será efectiva si en la aplicación de la LOE se acierta, y se pone el énfasis, en los criterios de equidad del título II de la ley relativos a la admisión y escolarización en los centros públicos y privados concertados. Como ya indicó el Colectivo en el debate anterior, si esta doble red “no cumple mínimamente una función de integración social, y si la red de centros, como se viene denunciando en diversas instancias, tiende cada vez más a la segregación clasista, racial e incluso en algunos casos de género, la educación en valores se hace imposible.

Nadie puede pensar que ni transversalmente, ni a través de un área o asignatura, va a haber la más mínima homogeneidad en los valores a transmitir en un centro concertado de élite o en otro que acoja mayoritariamente población marginal o inmigrante. O para traer a colación otro supuesto: ¿qué tratamiento se dará a la igualdad de género en los centros que por razones ideológicas no admiten la enseñanza mixta?” No hay mejor transmisión de valores que en todos los centros sostenidos con fondos públicos se acepte y se practique el supremo valor de la integración social en una sociedad democrática.

En segundo lugar, en relación con la educación para la ciudadanía como área o materia común, se echa de menos un tratamiento más preciso en el articulado de la ley y más acorde con el preámbulo de la misma, pues lo cierto es que la parte dispositiva de la ley no aporta suficientes elementos de juicio para aclarar suficientemente en qué puede consistir la educación para la ciudadanía, tanto en la educación primaria como en la secundaria.

Es cierto que el resto de áreas o asignaturas es enumerado con la misma sencillez y parquedad en la ley, es decir, no se explicita en qué puede consistir la enseñanza de las matemáticas, de la literatura o de la historia, pero también lo es que estas materias se corresponden con áreas de conocimiento universalmente reconocidas, por lo que no son necesarias ulteriores explicaciones que preanuncien su posterior desarrollo reglamentario. Al ser la educación para la ciudadanía un área de nueva creación requeriría más información en el cuerpo de la ley sobre su orientación y contenidos.

En cuanto a la formulación del currículo, entendemos que estamos ante un área de conocimientos de la educación básica y ante una materia común del bachillerato a las que, con la gradual proporción según la edad, se debe acceder del mismo modo en que se aprenden los saberes básicos de la matemática, la física o la literatura. Pensamos, por consiguiente, que el currículo debería estar integrado por los contenidos propios de las modernas ciencias sociales (políticas, sociológicas, jurídicas y económicas), pues sólo en ese marco es posible adquirir un conocimiento sobre la organización y funcionamiento de las sociedades democráticas –especialmente de la democracia española–, sobre los derechos humanos y sociales reconocidos en las democracias actuales –en especial los derivados de la libertad, la igualdad y la solidaridad–, la aparición de los movimientos sociales –entre los que

habría que destacar el feminismo como afirmación de la igualdad de la mujer–, la construcción de la Unión Europea – fruto de una cultura común que debe unirnos por encima de las diferencias nacionales–, etc.

La ciudadanía es hoy más una categoría que un concepto, dotada de un fuerte componente social y político. Los contenidos curriculares, en el sentido ya descrito, pueden resultar atractivos y útiles para todo el alumnado si se construyen partiendo de la ciencia política, la sociología, la económica y el derecho público. En definitiva se trata de que nuestros adolescentes, cuando culminen la educación básica y, en su caso, el bachillerato, tengan un conocimiento básico de cómo es la sociedad de la que forman parte, cómo es el sistema económico al que se incorporarán en un futuro inmediato y cómo es el sistema democrático del que, con la mayoría de edad, serán plenos ciudadanos.

3.8. LA VERTEBRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Las competencias del Estado en el campo de la educación vienen fijadas en la Constitución y en las leyes orgánicas correspondientes, estableciéndose un marco competencial que, en todo caso, debe garantizar la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la educación. Sin embargo, en un Estado plenamente descentralizado como el nuestro, con diecisiete comunidades dotadas de competencias de desarrollo y de ejecución, es necesario implementar de manera institucional un mecanismo que propicie la realización de los principios de igualdad definidos en el art.27 de la Constitución.

En este sentido, la LOE ha buscado no sólo un consenso social y político, como ya quedó señalado, sino también un pacto autonómico, un pacto que haga posible la coordinación y la cooperación entre el poder central y los demás poderes territoriales. Recordemos que la LOCE adoleció de un defecto sustancial: no sólo no se consensuaron las grandes líneas de la ley, a diferencia de lo que ha ocurrido con la LOE, sino que la reforma proyectada se impuso sin más a las comunidades autónomas, responsables de su gestión y de su aplicación.

En el transcurso de estos años no cabe duda de que la educación ha sido un sustento fundamental del proceso de afirmación autonómica y que se ha realizado una continua emulación en la gestión de la educación que beneficia a todos, pero también han aparecido problemas relacionados con el desarrollo y aplicación de todo ese proceso que exigen una urgente solución, no por su gravedad en número sino por su importancia como precedentes.

La LOE ha dedicado un capítulo completo, el capítulo IV del título preliminar, a asegurar ese mecanismo de coordinación y de cooperación, sentando las bases para la:

- Concertación de políticas educativas en orden a mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar la equidad
- Coordinación de actuaciones de las distintas Administraciones educativas para la mejor utilización de los recursos,
- Adopción de programas de cooperación territorial para reforzar las competencias básicas de los estudiantes
- Contribución a la solidaridad interterritorial y compensar las desigualdades educativas entre las nacionalidades y regiones que integran el Estado.

Entendemos que en este capítulo de la ley están las bases del pacto autonómico que debe contribuir a resolver en alto grado los problemas que hoy plantea la descentralización de la educación en diecisiete comunidades autónomas. Pero para garantizar su realización y cumplir con los objetivos de solidaridad, calidad, equidad y transparencia interterritoriales, no basta el capítulo IV de la LOE citado, es necesario implementar su adecuada realización a fin de asegurar de este modo la vertebración del sistema educativo. Es preciso que el Ministerio de Educación, en la aplicación de la LOE:

- Refuerce la Conferencia de Consejeros de Educación como mecanismo coordinador de las políticas educativas, dando mayor solidez a la organización y funcionamiento de este organismo
- Robustezca el Consejo Escolar del Estado como órgano de participación de todos los sectores afectados por la educación
- Convierta el Instituto de Evaluación en un organismo que asegure la participación de todas las Comunidades Autónomas basándose en criterios homogéneos.
- Haga efectiva la labor de la Alta Inspección del Estado como organismo que debe supervisar el efectivo cumplimiento de las leyes educativas en las Comunidades Autónomas.

**Colectivo Lorenzo Luzuriaga
Madrid, junio de 2006**