

# EL PRIMER AÑO DE POLÍTICA EDUCATIVA DE LA MINISTRA SAN SEGUNDO

JESÚS SANJOSÉ DEL CAMPO<sup>1</sup>

*RESUMEN: Un año es un tiempo muy corto para valorar la actuación de un ministro al frente de un departamento gubernamental, teniendo en cuenta que, según la legislación española, los períodos legislativos ordinarios son de cuatro años. Sin embargo, es un tiempo suficiente como para valorar las medidas que se han empezado a poner en marcha, tratar de ver la relación que éstas tienen con el programa electoral y verificar cuáles son de hecho los campos preferentes de actuación. Sobre todo cuando nos encontramos ante un gobierno que, al no tener una mayoría absoluta, en su actuación está obligado a potenciar unas áreas sobre otras y dentro de alguna a elegir determinadas políticas que, por ser susceptibles de pacto con otros partidos, le van a permitir gobernar. Esto, que vale para todo el conjunto de la actuación del gobierno, vale de forma especial para el Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte que es el nombre que adoptó el nuevo ministerio del gobierno socialista tras el cambio.*

*PALABRAS CLAVE: Política educativa, legislación educativa, economía de la educación, programa político, leyes orgánicas, reales decretos, proceso de Bolonia, estrategia de Lisboa.*

*ABSTRACT: One year is a short period of time to assess the action of a minister in charge of a governmental department, considering that ordinary legislative periods consist of four years according to Spanish legislation. Nevertheless the one-year period is sufficient to evaluate the measures that have begun to be enforced, to attempt to see their relation with the electoral program, and to verify what in fact are the preferred courses of action – above all in the case of a government that, not having an absolute majority, is forced in its action to enhance some areas over others and to choose for an area specific policies that, for being amenable to an agreement with other parties, allow it to govern. This applies not only to the entirety of the government's action, but especially to the Ministry of Education, Science and Sports, the name that the new Socialist governmental department adopted after the change.*

*KEY WORDS: Educational legislation, educational economy, Politics of education, legislation of education, economics of education, Bolonia process, Lisboa strategy.*

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Educación en la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y Director de la revista *Razón y Fe* de la Compañía de Jesús. E-mail: jsanjose@res.upco.es

## 1. REESTRUCTURACIÓN DEL MINISTERIO

En el gobierno del PP existía un Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y un Ministerio de Ciencia y Tecnología. El gobierno del PSOE reestructuró estos dos departamentos creando dos nuevos: por una parte, el de Educación Ciencia y Deporte y el de Cultura. Esta, en apariencia caprichosa, reorganización ministerial en la que la Educación se une o se separa de la Ciencia y de la Cultura, tiene sus antecedentes en la reciente historia de la democracia española<sup>2</sup>.

Durante los siete años de gobiernos de transición y de la UCD, 1975-1982, el Ministerio de Educación y Ciencia estuvo a cargo primero de Robles Piquer y de Menéndez. El primer cambio se generó en 1977, cuando el ministerio se desdobló en un Ministerio de Cultura y Bienestar Social, al frente del que estuvo Pío Cabanillas, que en 1978 perdió la parte relativa al Bienestar y se mantuvo como de Cultura hasta finales de 1982, al frente del que, tras la repetición de Pío Cabanillas, estuvieron los ministros Clavero, De la Cierva y Soledad Becerril. Durante un cierto tiempo (1979-1981) existió, segregado de Educación, un Ministerio de Universidades e Investigación que, dirigido por González Seara, se puede justificar por el comienzo del desarrollo del apartado 27.10 de la Constitución sobre la autonomía universitaria. Con todas estas amputaciones y variaciones el Ministerio de Educación y Ciencia se mantuvo desde 1977 con cuatro ministros, aunque no todos ellos con iguales competencias, Cavero, Otero Novas, Ortega y Díez Ambrona y Mayor Zaragoza, eso sí, todos ellos con mandatos efímeros.

Una cierta estabilidad temporal llega al Ministerio durante los catorce años de gobiernos del PSOE entre 1982 y 1996. En este tiempo la estructura del Ministerio solo sufrió una variación, en el año 1988, con la segregación de la Cultura, segregación que se mantuvo hasta el final del período. Así, tras el ministerio de Maravall que aunó los dos campos, vinieron los ministerios de Solana, Pérez Rubalcaba, Suárez Pertierra y Saavedra para la Educación y Ciencia, y los de Semprúm, Solé Tura y Alborch para la Cultura. El modelo de separación: dos ministerios uno de Educación y Ciencia y otro de Cultura, parece ser que ha servido de base tanto para la confección del Programa Electoral como para la reorganización a la que venimos haciendo alusión, con la única diferencia de asignar al primero el Deporte.

---

<sup>2</sup> MANUEL UTALDE, «Censo y comentario crítico de los ministros de educación», en PEDRO ÁLVAREZ LÁZARO (dir.), *Cien años de educación en España*, Madrid: MECDFundación BBVA, 2001, pp. 53-129. Aparece allí, junto con una introducción, una interesante serie gráfica de los cuadros que se conservan en el Ministerio de los diferentes ministros con fechas, datos básicos, etc.

La llegada al poder del PP en 1996 supuso una nueva reestructuración que ha durado hasta el final. Durante los ocho años se ha mantenido el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por un lado, teniendo al frente tres ministros, Aguirre, Rajoy y del Castillo, conviviendo con otro nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Reestructuradas las carteras del gobierno se pasó al nombramiento de los titulares.

## 2. NOMBRAMIENTO DE LA MINISTRA Y PRIMERAS ACTUACIONES

El Presidente del gobierno juzgó oportuno llamar a este ministerio a una mujer, como Ministra de Educación, Ciencia y Deporte (MECD). La elegida fue una profesora universitaria, María Jesús San Segundo, de un área afín a la educación, Economía de la Educación, perteneciente al Claustro de una prestigiosa Universidad madrileña, la Carlos III, cuya vinculación a la Administración se había limitado a una asesoría en el Ministerio de Educación cuando era su titular Suárez Pertierra.

La Ministra tomó posesión de su cargo el día 18 de abril de 2004. De inmediato comenzó su labor de gobierno nombrando a sus colaboradores cercanos y estableciendo la nueva estructura del Ministerio.

### 2.1. REFORMAS EN LA EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA

Apenas diez días después, el 30 de abril, una nota informaba a la opinión pública que: «El gobierno comienza la reforma de la LOCE buscando el máximo consenso». En esta nota se establecían dos etapas: en la primera se planteaba una reforma del calendario de implantación de la LOCE, en la segunda el comienzo de un debate al respecto. De estas intenciones eran informados los Consejeros de Educación de las Autonomías, apenas un mes después de la toma de posesión, cuando el 17 de mayo la Ministra se presentaba ante la Conferencia Sectorial de Educación.

#### 2.1.1. *En el programa del Partido*

Todo en cumplimiento de una planteamiento electoral en el que el PSOE, acerca de las enseñanzas no universitarias, había dicho: «En cuanto a la Ley de Calidad, supone una verdadera contrarreforma de graves consecuencias educativas, personales y sociales pues segrega a los alumnos con dificultades,

no prevé medidas eficaces y realistas de apoyo a los que tienen necesidades específicas; siembra de obstáculos la progresión escolar; conculca la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa minimizando el papel de los Consejos Escolares; recupera la religión como asignatura del currículo a todos los efectos; y, de nuevo, carece de previsiones financieras»<sup>3</sup>.

De esta manera esta reforma se convirtió en absolutamente prioritaria, a juzgar por los plazos del calendario planteado<sup>4</sup>. Se trataba a todas vistas no sólo de paralizar la reforma de este tramo planteada por el gobierno del PP<sup>5</sup> mediante la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), sino de hacerlo en el inicio mismo de la implantación, consiguiendo de esta manera que el PSOE mantenga el monopolio en el desarrollo orgánico de los principios constitucionales educativos. Es decir, si la reforma llega a término, la nueva ley LOE, será el cuarto paso reformista del PSOE, el primero fue la LODE, el segundo la LOGSE, el tercero la LOPEG, y todas las otras leyes promovidas por los otros grupos, la LOECE de la UCD y la LOCE del PP no habrán dejado vestigio en la legislación educativa<sup>6</sup>.

### 2.1.2. *En el BOE: decreto sobre calendario y borrador de anteproyecto de LOE*

El procedimiento legal para llevar a cabo el primer paso de este planteamiento ha sido impecable: aplicar un Real Decreto<sup>7</sup> de calendario por el que

<sup>3</sup> PSOE Programa electoral Elecciones Generales 2004 (PSOE PEG, 2004), p. 165.

<sup>4</sup> Para hacer esta afirmación, me apoyo en el dato de que el RD 1318/2004, *sobre calendario*, se hizo público en el BOE en mayo, un mes antes de llevar al BOE el RD 1553/2004, *sobre organización del ministerio*, que es de 25 de junio.

<sup>5</sup> Existen una serie de valoraciones sobre los gobiernos del PP. Una de ellas, de tono más académico, relativa a las dos legislaturas, es la de MANUEL DE PUELLES, *Política y educación en la España contemporánea*, Madrid: UNED, 2004, pp. 149-182, que dedica dos temas enteros a las leyes del Gobierno popular.

En referencia al primer período (1996-2000) sólo se puede consultar, «Cuatro años sin política educativa», en *Razón y Fe*, tomo 241, febrero de 2000, pp. 125-133.

En referencia al Proyecto de la LOCE: «El borrador del proyecto de ley de calidad de educación», en *Razón y Fe*, tomo 245, abril de 2002, pp. 315-322.

<sup>6</sup> El PSOE en 1980, estando en la oposición, consiguió que la Ley Orgánica de Estatuto de Centros Docentes (LOECE) promovida por la UCD, no se implantara mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que en aquel momento suspendió la entrada en vigor de la Ley a esperas de lo que dictaminara tan alto tribunal. De ahí que si consigue sacar adelante la LOE, y con ella la derogación de la LOCE, habrá conseguido ser el único partido capaz de desarrollar orgánicamente el artículo 27 de la Constitución en materia no universitaria.

<sup>7</sup> RD 1318/2004, de 28 de mayo, por el que se modifica en RD 827/2003, de 27 de junio, por el que se establece el calendario de aplicación de la nueva ordenación del

se modifica otro Real Decreto de calendario. El segundo permite que el actual ministerio, en vez de dedicarse al engorroso procedimiento de poner en marcha una ley, la LOCE, en la que no cree, pueda dedicarse a elaborar otra, la LOE. Con esto se evita la repetición del período reciente de la primera legislatura del PP, que durante cuatro años y por gobernar en minoría y no buscar o encontrar los apoyos parlamentarios correspondientes, tuvo que seguir implantando la LOGSE, ley que en su Programa político había prometido derogar en caso de llegar al gobierno<sup>8</sup>.

#### 2.1.2.1. Debate previo

En septiembre, con el inicio del nuevo curso, se iniciaba también la puesta en marcha de lo prometido en mayo. El día 27 comparecía la Ministra de nuevo en la Conferencia Sectorial de Educación y a la vez que presentaba un libro en el que bajo el título *Una educación de calidad para todos y entre todos*, establecía un sistema y calendario de debate al respecto presentado la correspondiente página web<sup>9</sup>. En esta ocasión la Ministra, a la vez que planteaba una serie de actuaciones por parte del Ministerio para enriquecer el debate, pedía a los allí reunidos que establecieran sus propios sistemas de debate para que de esa manera se llegara al conocimiento más amplio posible de lo que piensan los grupos interesados sobre la educación no universitaria. Invitación que reiteró de forma inmediata en la presentación ante el Consejo Escolar de Estado del mismo debate.

El **documento debate** en su formato de papel consta de 167 páginas, está prologado por la misma Ministra y tras una presentación e introducción tiene seis partes y un anexo con datos estadísticos. Las seis partes se reorganizan a su vez en 14 capítulos. Las tres primera partes van recorriendo el sistema educativo desde la educación infantil hasta el bachillerato; la parte cuarta está dedicada a los valores y la ciudadanía, la quinta al profesorado y la sexta a los centros. Cada capítulo consta de una parte descriptiva y analítica, una serie de propuestas suficientemente destacadas y un cuestionario final.

---

sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación. *BOE* de 29 de mayo de 2004, pp. 1994-1995.

<sup>8</sup> Esto evita a los futuros analistas el trabajo de especular sobre lo que habría ocurrido en la educación española de haber podido implantar la LOCE un gobierno del PP, el mismo partido que la diseñó; especulación que funciona en la actualidad acerca de las ventajas educativas que podríamos haber conseguido de ser el PSOE el que hubiera implantado la LOGSE de haber seguido gobernando.

<sup>9</sup> El libro se puede encontrar íntegro en la página web del ministerio [www.debateeducativo.mec.es](http://www.debateeducativo.mec.es), aunque existe también una edición impresa ordinaria: *Una educación de calidad para todos y entre todos*, Madrid: MECED: 2004.

La página web antes citada del MECD ha ofrecido durante meses los documentos sobre las intervenciones al respecto, de tal manera que las aportaciones tanto institucionales como individuales han sido visibles en cualquier momento. No es fácil hacer un resumen en el que se manifiesten los múltiples matices que los participantes han aportado, el Ministerio está trabajando en ello y a la espera del informe final me voy a referir al que la misma Ministra hizo en una Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI, el 28 de febrero pasado, un mes antes de la presentación del Borrador de Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Educación (BALOE).

#### 2.1.2.2. En la reflexión de la Ministra

La intervención de la Ministra en esa ocasión estuvo dividida en tres partes: en la primera hablaba de la educación básica, en la segunda de la ciencia y de la tecnología y en la tercera sobre las Universidades<sup>10</sup>.

En la parte relativa a la **educación básica** planteaba el estado de la cuestión partiendo del enorme avance que se ha alcanzado a lo largo del siglo xx, de forma especial en la segunda mitad, tanto en los sistemas occidentales como en el español. Al hablar de este decía que: «España no ha permanecido ajena a estas tendencias internacionales, y aunque con cierto retraso, se ha incorporado a la expansión mundial del capital humano»; reconocía el papel desempeñado por las leyes y por el parlamento e insistía en que «las leyes aprobadas se vieron acompañadas por un crecimiento notable del gasto público en educación que pasó del 2,5% del PIB en 1980 al 4,8 de principios de los noventa y recientemente se sitúa en un 4,4% tras una fase descendente que es necesario compensar en los próximos años».

Ofrecía tres indicadores claros de logros: «La escolarización absoluta desde los cuatro hasta los quince años inclusive (...) una tasa de graduados en educación superior algo mayor que la media de la OCDE (...) y la presencia española en la producción científica mundial se ha multiplicado por cuatro desde 1980». Planteaba una serie de objetivos que entendía sólo se podían entender dentro de la estrategia de la UE diseñada en los consejos de Lisboa y de Barcelona que recientemente se estaba poniendo al día, «una estrategia ambiciosa que persigue construir una sociedad basada en el conocimiento que haga de nuestro continente la economía más dinámica y competitiva del mundo, generadora de empleo de calidad y con un alto grado de cohesión social».

A la vez se hacía eco de los resultados del programa PISA 2003<sup>11</sup>, que hechos públicos unos meses antes tanto habían alarmado a la población espa-

<sup>10</sup> [www.mecd.es](http://www.mecd.es) Conferencia de la ministra de educación y ciencia, María Jesús San Segundo, en el Club Siglo XXI.

<sup>11</sup> En referencia a este mismo tema de la evaluación ver: «Evaluación de la OCDE», en *Razón y Fe*, tomo 245, febrero 2002, pp. 121-128.

ñola con estas palabras: «Bienvenidas las evaluaciones educativas, especialmente las de carácter internacional que ofrecen puntos de referencia; y bienvenida la preocupación que causan los resultados. Deben empujarnos a redoblar nuestros esfuerzos como país para mejorar el sistema educativo. No podemos estar satisfechos con los datos de PISA 2003 (...) se ha destacado que las evaluaciones de competencias matemáticas de nuestros jóvenes nos sitúan en el puesto 26 entre los 40 países analizados en 2003». La Ministra se revelaba contra aquellos, que antes en el gobierno y ahora en la oposición, habían manejado estos datos de la siguiente manera: «Sin embargo, ya en 1995 España se encontraba en el puesto 23 entre los 25 países participantes en el estudio. Estos datos se conocieron en 1997 y cabe preguntarse por qué no se hizo nada al respecto durante muchos años». Y apuntaba más lejos hacia aquello en lo que no se habían fijado los resúmenes periodísticos del tema que le servía para atacar la LOCE: «Los informes de la OCDE en torno a estas evaluaciones ofrecen importantes recomendaciones para elevar la calidad de la enseñanza, y cómo hacerlo con equidad. Ponen de manifiesto que los países que aparentemente buscaban una estrategia de mejora del rendimiento medio a partir de la estratificación de los alumnos, se encuentran con pobres resultados globales y una gran desigualdad entre sus estudiantes. Podríamos decir que no hay atajos en la búsqueda de la calidad educativa».

A la hora de proponer soluciones fijaba como primera referencia una mirada a los resultados positivos de nuestro entorno, «el análisis de las experiencias de los países con éxito educativo sugiere que el énfasis en la formación del profesorado, la atención individualizada a los problemas de aprendizaje, el uso intensivo de tutorías, la implicación de las familias en los objetivos educativos, los programas efectivos de fomento de la lectura, y la conexión de los centros educativos con su entorno (con los servicios municipales), son algunas de las características compartidas».

Pasaba inmediatamente al tema del debate y establecía una serie de puntos sobre los que se van perfilando acuerdos. El primero es la atribución creciente de terminados problemas de secundaria a la una falta de formación en la primaria; de ahí el planteamiento de una serie de medidas tales como la doble evaluación de diagnóstico a los nueve y a los trece años y la elaboración de determinados programas de refuerzo y apoyo con la colaboración de alumnos mayores, que actúan de tutores, y la realización de actividades de refuerzo del aprendizaje impartidas por profesores.

Si el primero tenía que ver con establecer un puente entre primaria y secundaria, el segundo se formula como un puente entre el bachillerato y la universidad. Este puente establecería un acuerdo sobre el examen de acceso a la universidad, suprimiendo la prueba final del bachillerato de la LOCE, y reforzaría los planes de formación del profesorado, tanto los iniciales como los permanentes. En la conferencia de la Ministra este planteamiento daba

acceso inmediatamente al siguiente relativo a «la definición de una carrera docente atractiva, incentivadora de los mejores esfuerzos, y con reconocimiento social y profesional de todas las tareas que llevan a cabo los profesores». Entendiendo que la mejor manera para plasmar esto era con la elaboración del Estatuto de la Función Pública Docente.

Finalizaba esta parte de la intervención volviendo al conocido tema de la evolución del gasto en educación en relación con el PIB, denunciando que «en los últimos años, lejos de aproximarnos a la media de la UE o de los países de la OCDE, nos ha distanciado, ya que hemos bajado del 4,8 al 4,4% del PIB». Y reconociendo que si es verdad que un gasto mayor no garantiza la mejora de resultados, tampoco se puede creer que los avances se van a lograr sin ningún esfuerzo presupuestario. Como experta en el tema, afirmaba «es necesario gastar mejor, seleccionar prioridades y evaluar resultados con todo rigor, pero también es necesario gastar más». Y añadía un indicador relativo a la estrategia de Lisboa: si el 85% de los jóvenes europeos tienen que completar el bachillerato o la formación profesional, en España hoy no se alcanza el 70%.

#### 2.1.2.3. En el Borrador del Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación

Tan sólo un mes más tarde, el 30 de marzo, la Ministra presentaba el Borrador de Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación (BALOE), en primer lugar, a la Conferencia Sectorial de Educación y, en segundo lugar, al Consejo Escolar del Estado, con lo que se daba el tercer paso anunciado en la reforma de la LOCE<sup>12</sup>. Tras los trámites correspondientes, el borrador se convertirá en Proyecto cuando el Consejo de Ministros así lo decida y de ahí pasará al Parlamento primero y luego al Senado para su tramitación.

En su forma actual, versión en papel, el borrador es largo, 119 páginas, consta de un preámbulo con la exposición de motivos, un título preliminar y otros siete numerados, diecinueve disposiciones adicionales, doce transitorias, ocho finales y una disposición derogatoria.

El preámbulo, siguiendo el modelo adoptado por la Ministra en la mayoría de sus intervenciones, comienza remitiendo al ámbito de la UE, lugar de referencia por otra parte cada vez más obligado. En él hay continuas alusiones conducentes a dejar claro el doble objetivo de equidad y calidad que inspira la regulación. La fórmula en la que se plasma este planteamiento es «lograr que todos los ciudadanos puedan recibir una educación y una formación de calidad, sin que ese bien quede limitado solamente a algunos individuos o sectores sociales, resulta acuciante en el momento actual. Países

---

<sup>12</sup> Hay una versión en formato PDF en [www.mecd.es](http://www.mecd.es)

muy diversos, con sistemas políticos distintos y gobiernos de diferente orientación, se están planteando ese objetivo. España no puede en modo alguno constituir una excepción»<sup>13</sup>.

El preámbulo hace un recorrido por la historia reciente de la legislación educativa española de mayor rango haciendo determinados juicios. Sobre la LOGSE, comenta: «En 1990, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo estableció en diez años el período de obligatoriedad escolar y proporcionó un impulso y prestigio profesional y social a la formación profesional que permitiría finalmente equiparar a España con los países más avanzados de su entorno»<sup>14</sup>. En cambio sobre la LOCE, afirma: «En el año 2002 se quiso dar un paso más hacia el mismo objetivo, mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación. Pero, si bien los diagnósticos realizados en dicha Ley fueron muchas veces acertados, las soluciones propuestas carecieron del necesario consenso social y político para llevarse a la práctica en un clima constructivo»<sup>15</sup>. A continuación explica cómo esta ley cuenta con el debido consenso gracias al procedimiento seguido al respecto, en el que se ha incluido el debate antes referido durante seis meses. Afirma así mismo refiriéndose a este debate que «este período ha resultado fundamental para identificar los principios que deben regir el sistema educativo y para traducirlos en formulaciones normativas»<sup>16</sup>.

Frente a los cinco ejes que planteaba la LOCE, el BALOE plantea tres principios: el primero es el de dar una educación de calidad a todos los ciudadanos, el segundo es el de recabar la participación de todos los ciudadanos para conseguir este objetivo y el tercero es el del compromiso decidido con los objetivos de la UE. En este apartado, no faltan las replicas a la cultura del esfuerzo que propugnaba la LOCE en el eje primero, ya que frente al esfuerzo de los alumnos, plantea el preámbulo el esfuerzo de toda la comunidad. Con el fin de que estos tres principios se conviertan en realidad plantea también el preámbulo la actuación en varias direcciones: concebir la formación como un proceso permanente a lo largo de la vida, por lo tanto facilitar la ida y vuelta de la formación al trabajo y del trabajo a la formación, la autonomía de los centros, el trabajo comprometido de los profesores y el decidido apoyo de las familias. A partir de ahí, el preámbulo comienza a comentar los títulos.

**El título preliminar** del BALOE consta de 11 artículos, del 1 al 11, organizados en cuatro capítulos (en la LOCE eran sólo seis los artículos, aunque se organizaban también en cuatro capítulos). El capítulo primero se refiere

<sup>13</sup> BALOE, de 30 de marzo de 2005, preámbulo, p. 4.

<sup>14</sup> BALOE, de 30 de marzo de 2005, preámbulo, p. 5.

<sup>15</sup> BALOE, de 30 de marzo de 2005, preámbulo, p. 5.

<sup>16</sup> BALOE, de 30 de marzo de 2005, preámbulo, p. 6.

a los principios y fines de la educación, el segundo a la organización de las enseñanzas y el aprendizaje a lo largo de la vida, el tercero define el currículo y el cuarto establece la cooperación entre las Administraciones educativas. Los contenidos de los capítulos del BALOE son bastante diferentes de los de la LOCE, frente a los que se adivinan tras los enunciados, en la LOE se hablaba de principios, derechos y deberes de los padres y de los alumnos, becas ayudas y premios de reconocimiento y programas de colaboración con las Administraciones. Coinciden en tema el primero y el cuarto y difieren de forma clara el segundo y el tercero.

**El título primero** del BALOE lleva como nombre **las enseñanzas y su ordenación** y consta de 54 artículos, del 12 al 67, organizados en ocho capítulos (en la LOCE el título primero, titulado «De la estructura del sistema educativo», constaba de 41 artículos, del 7 al 48, organizados en siete capítulos). El primer capítulo se dedica a la educación infantil, estableciendo su carácter claramente educativo desde los cero hasta los seis años, a diferencia de la LOCE que planteaba una etapa previa, la educación preescolar, de marcado carácter asistencial. Como se hará después con los otros niveles se marcan principios, objetivos y organización para esta etapa. El capítulo segundo está dedicado a la educación primaria y tras los planteamientos de principios, objetivos, organización y evaluación, se introduce una alusión a la atención a la diversidad. Completan los artículos uno dedicado a la evaluación de diagnóstico. Mucho se ha escrito acerca de que el BALOE introduce esta evaluación temprana, pero basta con acudir al artículo 18 de la LOCE para encontrar ahí un contenido casi idéntico al del artículo 21 de del BALOE<sup>17</sup>.

El capítulo tercero está dedicado a la educación secundaria obligatoria y es en la consideración de estos cuatro años donde más se diferencian las propuestas. La LOCE afronta este tiempo con la propuesta **dos más dos** (es decir, dos comunes más dos diferenciados con itinerarios) y el BALOE con la propuesta de **tres más uno** (es decir, tres comunes y uno diferenciado en

---

<sup>17</sup> Se puede apreciar la redacción similar de los dos artículos: el artículo 21, del BALOE, al hablar de la evaluación general de diagnóstico, dice: «Al finalizar el segundo ciclo de la educación primaria todos los centros realizarán una evaluación de diagnóstico de las *competencias básicas alcanzadas por sus alumnos. Esta evaluación tendrá carácter formativo y orientador para los centros, para las familias y para el conjunto de la comunidad educativa*». El artículo 18, de la LOCE, al hablar de la evaluación general de diagnóstico, dice: «Las administraciones educativas en los términos establecidos en el artículo 97 de esta ley, realizarán una evaluación general de diagnóstico, que tendrá como finalidad comprobar el grado de adquisición de las *competencias básicas de este nivel educativo. Esta evaluación general carecerá de efectos académicos y tendrá carácter informativo y orientador para los centros, el profesorado, las familias y los alumnos*».

función de las optativas elegidas). Frente a las medidas de refuerzo y de apoyo de la LOCE, el BALOE se reitera en los programa de diversificación curricular. No hay que confundir los «programas de iniciación profesional» de la LOCE con los «programas de cualificación profesional inicial» del BALOE. Los *programas de iniciación* de la LOCE se plantean como una alternativa dentro de la escuela a los itinerarios, son, por así decirlo, una forma especial de escolarización destinada a «aquellos alumnos que cumplidos los quince años opten voluntariamente por no cursar ninguno de los itinerarios ofrecidos» y a la que se podrán incorporar también los alumnos de dieciséis años cumplidos. En el BALOE los *programas de cualificación* están destinados a jóvenes mayores de dieciséis años y menores de veintiuno que no hayan obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria con el fin de que alcancen competencias profesionales propias del nivel uno de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones.

El capítulo cuarto del BALOE está dedicado al bachillerato. Organizado, como en la LOCE, en tres modalidades: la de artes, la de ciencias y tecnología y la de humanidades y ciencias sociales. Eso sí la discrepancia aflora de nuevo en los requisitos para la titulación, en el caso del BALOE basta con aprobar las asignaturas cursadas en el bachillerato, en la LOCE había que hacer una «prueba general de bachillerato» que de no realizarse (art. 37.5) da derecho al menos a un certificado con efectos laborales y académicos a la hora de matricularse en la formación profesional de grado medio. En el caso primero, BALOE, se establecerá una «única prueba homologada» en el caso, segundo, LOCE, cada universidad establecía (o no) sus exámenes específicos.

El capítulo quinto está dedicado a la Formación Profesional. El BALOE no ofrece variaciones sustantivas con respecto a su configuración en grado medio y grado superior, pero sí lo hace en cuanto a las condiciones para acceder a aquellos que no sigan el camino regular, es decir las titulaciones académicas. Para realizar la prueba que da acceso a los que no poseen titulación suficiente, las condiciones de haber cumplido veinte años de la LOCE para cualquier caso, se rebajan en el BALOE a dieciocho años para el grado medio y a diecinueve para el grado superior. El capítulo sexto está dedicado a las enseñanzas artísticas con una articulación en tres secciones: la primera de música y danza, la segunda de artes plásticas y diseño y la tercera de enseñanzas artísticas superiores. El capítulo séptimo regula la enseñanza de idiomas y su articulación con otras enseñanzas y cierra este título un capítulo octavo dedicado a la educación de personas adultas.

**El título segundo** está dedicado a la equidad en la educación y a través de sus 19 artículos, del 68 al 87, organizados en cuatro capítulos, va desarrollando qué se entiende por equidad a través de las medidas que se plantean para conseguirla. El capítulo primero está dedicado a los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, el capítulo se organiza en torno a tres seccio-

nes: en la primera se habla de necesidades educativas especiales, en la segunda de altas capacidades intelectuales y en la tercera de los alumnos con integración tardía en el sistema educativo español. Es de notar que aunque coincidan en la terminología de «alumnos con necesidades educativas especiales», la LOCE y el BALOE difieren significativamente, para referirse a la misma realidad: la LOCE habla de «superdotados intelectualmente» y el BALOE «de altas capacidades intelectuales»; las LOCE habla de «los alumnos extranjeros» y el BALOE de «los alumnos con integración tardía en el sistema educativo español». El capítulo segundo de este mismo título plantea la compensación de desigualdades por medio de la educación como una de las competencias generales del estado. Es significativo el lugar en el que inserta el capítulo tercero, equidad de la educación, ya que habla de la escolarización en centros públicos y concertados, se insiste en él en medidas que garanticen una escolarización de alumnos pertenecientes a los grupos establecidos con anterioridad. Finaliza el título un capítulo dedicado a premios, concursos y reconocimientos.

**El título tercero** está dedicado al profesorado, consta de 14 artículos, del 88 al 102, agrupados en cuatro capítulos. En el primer capítulo reestablecen las funciones del profesorado, estas funciones se desarrollan en 11 apartados y se dice expresamente que se realizan bajo el principio rector colaboración y trabajo en equipo; la LOCE establecía ocho funciones sólo, no las colocaba en el mismo orden e ignoraba el principio de colaboración y trabajo en equipo. Al revés que en leyes anteriores en las que se planteaba al regular cada etapa los requisitos del profesor correspondiente, el capítulo segundo agrupa al profesorado de las distintas enseñanzas y sitúa en un mismo grupo al de secundaria obligatoria. El capítulo tercero plantea la formación del profesorado remitiendo a la Universidad tan importante tarea y teniendo en cuenta en su terminología la nueva organización de grados y posgrados correspondientes; incluye una novedad que es la realización de un curso de incorporación a la docencia de forma tutorizada, artículo 97, durante el cual «el profesor tutor y el profesor en formación compartirán la responsabilidad sobre la planificación de las enseñanzas de los alumnos de este último». El capítulo cuatro plantea una serie de medidas de reconocimiento, apoyo y valoración del profesorado.

**El título cuarto** está dedicado a los centros docentes y consta de 10 artículos, del 103 al 113, organizados también en cuatro capítulos. En el primero se establecen una serie de principios generales sobre régimen jurídico, clasificación y programación de la red. En el segundo se habla de los centros públicos, en el tercero de los privados y en el cuarto de los concertados. Además de las disposiciones habituales, resulta novedosa la incorporación de un artículo sobre la biblioteca escolar (art. 108), en los centros públicos, y la fijación de obligatoriedad de su apertura a la comunidad.

**El título quinto** está dedicado a la participación, autonomía y gobierno de los centros, consta de 21 artículos, del 114 al 135, agrupados en cuatro

capítulos. En el capítulo primero se establecen los principios para la participación en el funcionamiento y el gobierno de los centros. El capítulo segundo plantea las condiciones de autonomía de los centros, introduciendo un artículo, el 117, sobre el Proyecto educativo, los proyectos de gestión y la programación general anual del centro. El capítulo tercero reglamenta los órganos colegiados de gobierno, devolviendo determinados poderes a los consejos escolares que la LOCE había restringido. El último capítulo toma el tema de la Dirección de los centros públicos, optando por un modelo mixto entre el democrático (de la LODE y LOSE) y el profesional (de la LOCE), en el que se da una elección por parte del Consejo escolar y una preparación específica para dirigir por parte de la administración.

**El título sexto** plantea la evaluación del sistema educativo en siete artículos, del 136 al 143. Es el título en el que más coincidencias existen entre el BALOE y la LOCE, en el BALOE se refuerzan las medidas de evaluación de los centros, de la función directiva y del sistema educativo mismo añadiéndose un compromiso de informe anual al Parlamento sobre los resultados de los indicadores del sistema educativo.

**El título séptimo** y último está dedicado a la inspección del sistema educativo, 13 artículos que van del 144 al 150, organizados en este caso en dos capítulos. Se plantea, como ya se había hecho en la legislación anterior, una alta inspección del Estado y una inspección de cada Autonomía.

Entre las **disposiciones adicionales** merece la pena destacar la adicional segunda sobre el área o asignaturas de Sociedad, Cultura y Religión, que no forma parte del articulado al estar regulada por una ley superior que es el acuerdo correspondiente con la Santa Sede. La disposición adicional segunda del borrador establece que: «1. La enseñanza de la religión católica, que será de oferta obligatoria para los centros y voluntaria para los alumnos, se ajustará a lo establecido en el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado español. A tal fin, se incluirá la religión católica en los niveles educativos que corresponda. 2. La enseñanza de otras religiones, que será voluntaria para los alumnos, se ajustará a los acuerdos suscritos, o que pudieran suscribirse, entre el Estado español y las correspondientes confesiones religiosas. 3. Los profesores que impartan la enseñanza de las religiones deberán cumplir los requisitos de titulación establecidos para las distintas enseñanzas reguladas en la presente Ley. 4. Los profesores que, no perteneciendo a los cuerpos de funcionarios docentes, impartan la enseñanza de las religiones en los centros públicos lo harán en régimen de contratación laboral, de duración determinada y coincidente con el curso escolar, a tiempo completo o a tiempo parcial según lo que requieran las necesidades de los centros. Estos profesores percibirán las retribuciones que corresponda en el respectivo nivel educativo a los profesores interinos». De esta manera queda en pie el problema de la alternativa a la religión de aque-

llos que no han elegido, tema que había tratado de solucionar la LOCE mediante otra redacción bien diferente en la que se establecía un área de Sociedad, Cultura y Religión que deberían cursar todos los alumnos, dentro de la que se establecían dos opciones, una confesional y otra no confesional, entre las que tendrían que elegir los alumnos; la fijación del currículo no confesional era competencia del gobierno y la del currículo confesional de cada confesión. La nueva redacción nos sitúa de nuevo en el eje de una polémica en la que entran todo tipo de planteamientos que no tienen tanto que ver con el valor mismo de la asignatura sino con otros elementos que van desde la sospecha sobre el fin que pretenden iglesias al mantener la asignatura a sobre lo que hacen los profesores mismos en clase.

Este Anteproyecto deberá pasar los trámites previos de aprobación por parte del Consejo de Ministros, tras los informes de otros órganos, antes de presentarse al trámite parlamentario.

## 2.2. REFORMAS ECONÓMICAS EN LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

### 2.2.1. *En el Programa del Partido*

El Programa electoral del PSOE aseguraba en materia educativa que los recursos destinados por el gobierno del PP «a Educación han disminuido —mientras en 1996 el gasto suponía el 4,9% del PIB, ahora supone sólo el 4,4%— y se ha retrocedido en la igualdad de oportunidades —se ha reducido el número de becas, su cuantía media y su duración—. En otra parte del programa añadía que «en los países desarrollados, los sistemas de becas y ayudas al estudio juegan un papel central para garantizar la igualdad de oportunidades en los niveles educativos obligatorios y postobligatorios.

En los últimos años se ha producido una clara reducción en el porcentaje de alumnos becarios. En el Bachillerato se ha pasado de un 19% en el período 1993-1996 a sólo el 14% en el curso 2001-2002. En la Formación Profesional de Grado Medio se pasa del 18 al 12% y en la de Grado Superior del 24%, a mediados de los noventa, al 18% reciente. En la Universidad del 20 al 16%. En lugar de acercarnos nos alejamos cada vez de la media europea del 40%».

Todos estos descensos significativos suponían que en caso de llegar al gobierno se arbitrarían una serie de medidas en materia presupuestaria, tales como un incremento en la financiación pública de las Universidades Públicas que alcance al término de la legislatura el 1,5% del PIB, o un incremento para la mejora de los programas de ayuda a los estudiantes de educación superior del 10% real de gasto en las becas aplicadas en estos niveles. Añadía además que se iba a impulsar «un programa de becas y ayudas para cursar estudios de tercer ciclo y realizar tesis doctorales en nuestro país, con el

objetivo de fomentar la cooperación académica internacional, especialmente con los países iberoamericanos».

En materia de investigación el compromiso económico era de incrementar «los fondos públicos de investigación y desarrollo, referidos a los gastos no financieros (capítulos 1-7), en un 25% anual». Además a la hora de contabilizar estos gastos y dado el problema que había existido sobre la contabilización como tal de los gastos militares se afirmaba: «Sólo se contabilizarán como gastos de I + D los que realmente sean utilizados para estos fines, reubicando los correspondientes a Gastos Militares destinados a la fabricación de unidades de armamento en el lugar adecuado, e impulsando y aumentando los fondos para investigación con fines sociales, económicos y culturales».

### 2.2.2. *En el BOE: Presupuestos Generales del Estado*

El 30 de septiembre el MECD presentaba los Presupuestos del departamento para el año 2005. Mediante una nota informativa se decía que el incremento con respecto al año anterior era de una 21,32%, ascendiendo en su totalidad a 3.648,5 millones de euros. En la misma nota afirmaba así mismo que estos presupuestos eran los destinados a las políticas de educación, investigación, desarrollo e innovación y deportes. Las tres grandes áreas en las que el MECD se había reestructurado ya para entonces. En lo referente a la primera área, educación, se hablaba entonces de 1.615,3 millones de euros, lo que suponía un incremento del 6,53% sobre el año anterior. No se explicitaba la cantidad global del área segunda, dejando al lector interesado su cálculo mediante la suma de las cantidades aplicadas a las políticas concretas. En cuanto al área de deportes se establecía que el Consejo Superior de Deportes gozaría en el 2005 de un presupuesto de 152,9 millones de euros, un 3,23% superior al del año anterior.

De esta manera respondía el PSOE, en su acción de gobierno, a lo que había prometido en su programa electoral cuando criticaba la acción del PP en el poder: «Al tiempo, los recursos destinados a Educación han disminuido —mientras en 1996 el gasto suponía el 4,9% del PIB, ahora supone sólo el 4,4%— y se ha retrocedido en la igualdad de oportunidades —se ha reducido el número de becas, su cuantía media y su duración—»<sup>18</sup>.

### 2.2.3. *En la reflexión de la Ministra*

En la intervención, ya citada en apartados anteriores, de la Ministra San Segundo en el Club Siglo XXI, de 28 de febrero de 2005, planteaba varias veces el tema económico de la educación.

---

<sup>18</sup> PSOE PEG (2004), p. 165.

En el apartado segundo, dedicado a la ciencia y tecnología, comentaba el presupuesto económico dedicado a este capítulo afirmando que «el porcentaje de gasto respecto al PIB nos sitúan ante la necesidad de seguir creciendo». Continuaba en el mismo apartado ofreciendo los siguientes datos: «Con frecuencia se argumenta que las prioridades suelen tener un reflejo en los presupuestos y los del año 2005 en España apuestan de manera decidida por la I+D+i, concretamente, contienen un crecimiento del 15% del fondo Nacional de I+D+i en los capítulos 1 a 7, y del 25% si se incluye el capítulo 8; el gasto en grandes instalaciones científicas crece un 32%, el presupuesto de becas de formación crece 25 millones de euros (más de 4.000 millones de pesetas), y las subvenciones dirigidas al Consejo Superior de Investigaciones Científicas aumentan en un 19%, por poner sólo algunos ejemplos». Completaba estos datos económicos con otros relacionados con el personal: «Nuestras acciones afectan a todas las fases de la carrera profesional e incluyen las becas de formación de personal investigador (FPI) y las de profesorado universitario (FPU) [con equiparación de sus cuantías e inclusión en la Seguridad Social según determinaba el Estatuto en 2005, y reforma del Estatuto en fase avanzada de elaboración], la oferta pública de empleo, con un crecimiento del 27% sobre el 2004 en los OPIs, los programas Ramón y Cajal (con 250 nuevos contratos), Juan de la Cierva (con 350 nuevos contratos) y Torres Quevedo (que se duplica hasta alcanzar los 850 contratos; hemos añadido un ambicioso programa de incentivación, incorporación e intensificación de la actividad investigadora, desarrollado en estrecha colaboración con las CCAA, de un lado, y con los OPIs, por otro».

Al hablar en este mismo foro sobre la Universidad, redondeaba el tema económico planteando que si el diseño de las nuevas enseñanzas universitarias dentro del marco de la UE era importante, no era menos importante el debate suscitado en torno a la financiación de la Universidad. Informaba además sobre la Comisión creada por el gobierno en el año 2004 sobre la financiación de la Universidad dándole una dimensión novedosa cuando añadía que esta comisión estaba muy implicada en el debate del papel socioeconómico que debe desarrollar la Universidad.

### 2.3. REFORMAS EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

#### 2.3.1. *En el programa del Partido*

El Programa del PSOE, que vamos recorriendo, si en general resulta duro al hacer la crítica de la actuación del gobierno del PP<sup>19</sup>, lo era de forma más

---

<sup>19</sup> El PSOE, en su PEG (2004), en el capítulo dedicado a la educación titulado *La educación nuestra prioridad básica*, en la p. 165, en la parte introductoria titula-

clara a la hora de hacer la crítica de su política universitaria, ya que afirmaba: «La LOU fue una Ley preocupada por el control del poder interno de las Universidades, sin medidas reales ni eficaces sobre la calidad de la formación universitaria y la mejora de la investigación y la gestión de nuestras universidades públicas; que inauguró un mal sistema de habilitación para el profesorado; que no ha supuesto financiación adicional; que olvida justamente lo fundamental que es mejorar la formación inicial y permanente del profesorado de todos los niveles educativos y los procesos de formación del alumnado; que no cree en la autonomía universitaria; que consagra una doble selectividad para entrar en la Universidad»<sup>20</sup>.

Además, en la parte programática se añadía a los anteriores análisis los siguientes comentarios críticos: «El sistema universitario demanda mayor calidad, más equidad y una relación más próxima con la sociedad. Los socialistas queremos adoptar las medidas necesarias para que toda la ciudadanía pueda ejercer su derecho a recibir una Educación Superior de calidad, tanto de las enseñanzas regladas (de grado o postgrado), como de la formación permanente, que les permita acceder a los niveles más altos de la sociedad del conocimiento, sin ningún condicionamiento extraacadémico, sin ningún tipo de discriminación»<sup>21</sup>.

Bajo el título «Una Universidad que lidere el conocimiento», el Programa planteaba una serie de principios para corregir esta situación<sup>22</sup>, de entre los

---

da «I. La política de los gobiernos del PP desidia y contrarreforma», dice literalmente: «El Partido Popular ha llevado a cabo una política educativa regresiva, injusta y autoritaria, que nos aleja de nuestro entorno europeo e introduce graves desigualdades. Si la primera legislatura de este ciclo se caracterizó por la despreocupación por la Educación y la descapitalización del sistema educativo, en la segunda legislatura el Partido Popular ha utilizado su mayoría absoluta para dar paso a una auténtica contrarreforma educativa mediante la aprobación de tres leyes que ha impuesto contra la opinión de las Comunidades Autónomas, de las Administraciones Locales, de la comunidad educativa y de los sindicatos, y practicando el insulto y la descalificación contra quien discrepa, ya sean los estudiantes, los rectores o los agentes sociales».

<sup>20</sup> PSOE PEG (2004), p. 165.

<sup>21</sup> PSOE PEG (2004), p. 180.

<sup>22</sup> «Para ello, adoptaremos una serie de medidas que se basan en los siguientes principios: 1) Asegurar el mayor grado de excelencia de la enseñanza e investigación de las universidades públicas y la igualdad de oportunidades de todas las personas capacitadas que quieran realizar estudios universitarios y superiores, porque creemos que calidad y equidad deben ser objetivos inseparables e irrenunciables. 2) Garantizar la formación más cualificada y adecuada de los profesionales que necesita hoy la sociedad global, así como extender el avance científico y tecnológico y el desarrollo social para conseguir un modelo de desarrollo cultural y material sostenido y sostenible, en el que generar empleo sea una prioridad relevante. 3) Reforzar la auto-

que se ha comenzado a desarrollar el cuarto en el que se dice: «Impulsar y colaborar con el resto de los países de la Unión Europea en la definición y el desarrollo del Espacio Europeo de la Educación Superior en condiciones crecientes de calidad y equidad para todos sus ciudadanos. Este proceso debe constituir una ocasión para mejorar las enseñanzas, sus contenidos (conocimientos y competencias), métodos docentes, evaluación y rendimiento», mediante el desarrollo de dos nuevos Reales Decretos publicados por el *BOE* durante el mes de enero. El primero de ellos plantea la estructura a la que tendrán que atenerse las nuevas enseñanzas universitarias, regulando los estudios universitarios de grado, el segundo desarrolla los estudios posteriores al grado, es decir, los relativos al posgrado.

La creación del Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) es un empeño en el que coinciden tanto las instituciones universitarias autónomas como los gobiernos de la UE. La coincidencia de las primeras se manifestó desde 1988 cuando se puso en marcha el Proceso de Bolonia por el que se creaba un marco de cooperación entre las Universidades europeas. En un segundo momento, en 1998, diez años después de aquella reunión, los Ministros de educación de cuatro países, reunidos en París en La Sorbona, acordaron la creación de un EEES, secundando políticamente de esta manera el proceso social que se había puesto en marcha en Bolonia. Tuvo que pasar un año aún para que en una nueva reunión de los Ministros de educación de todos los países miembros, en 1999, los que no habían estado en París se sumaran al proyecto allí iniciado y acordaron objetivos y plazos que hicie-

---

nomía universitaria, garantizar su responsabilidad ante la sociedad, facilitar sus mecanismos de gestión, establecer sistemas de evaluación para estimular la competencia en las tareas docentes e investigadoras del profesorado universitario, así como flexibilizar y adecuar la estructura de las plantillas docentes a las necesidades reales. 4) Impulsar y colaborar con el resto de los países de la Unión Europea en la definición y el desarrollo del Espacio Europeo de la Educación Superior en condiciones crecientes de calidad y equidad para todos sus ciudadanos. Este proceso debe constituir una ocasión para mejorar las enseñanzas, sus contenidos (conocimientos y competencias), métodos docentes, evaluación y rendimiento. 5) Propiciar que la Universidad juegue un papel de liderazgo en la definición de criterios y en la elaboración de propuestas en torno a las mejores soluciones a los retos, problemas y conflictos de nuestro siglo. Todo ello, desde la mayor seguridad científica que asegure el desarrollo sostenible, preserve el medio ambiente y la diversidad biológica y cultural y aumente la cohesión social y la dignidad humana. 6) Otorgar prioridad política, económica y social a los objetivos del Plan de I+D+i de tal modo que se consiga incrementar el capital humano cualificado que debe corresponder a nuestro desarrollo potencial. Aumentar sustancialmente el esfuerzo en I+D que nos sitúe en la media europea y permita la consecución de unos niveles que logren superar los dramáticos déficits que ahora poseemos en la transferencia tecnológica de nuestro país». PSOE PEG (2004), p. 180.

ron públicos mediante la «Declaración de Bolonia», dando de esta manera el apoyo político definitivo a la iniciativa universitaria<sup>23</sup>.

La primera repercusión en España de este EEES quedó reflejada legislativamente en título XIII de la LOU. Reflejado legalmente el mandato europeo, comenzó el gobierno del PP a desarrollarlo mediante dos decretos: el primero sobre el suplemento europeo del título<sup>24</sup> y el segundo sobre el sistema europeo de créditos<sup>25</sup>. En el primero se resuelve el problema de las diferencias de contenidos que pueden tener dos títulos aparentemente similares, mediante la solución de emitir, junto con el título, las asignaturas cursadas y los tiempos dedicados a ellas, de esa manera la entidad receptora puede hacerse una idea más cabal de los conocimientos acreditados mediante el título; en el segundo trata de poner orden en lo que se expresa en el título mediante la medida crédito, ya que en unos casos el crédito expresa los conocimientos del alumno en función del número de horas de clase que el profesor ha necesitado para impartirlos y en otros el número de horas que el alumno ha necesitado para adquirir estos conocimientos, la opción del decreto, siguiendo las indicaciones europeas, es por la segunda fórmula.

### 2.3.2. *En el BOE: Reales Decretos sobre grado y posgrado*

En línea continuista, como no podía ser menos, con esta política, los dos nuevos decretos del PSOE tratan de resolver dos nuevos problemas del sistema universitario. En el sistema español actual, están establecidos los títulos de diplomatura, licenciatura y doctorado, cada uno con una serie de condiciones académicas; estos títulos resultan inadecuados en la actualidad con respecto a los títulos de otros países<sup>26</sup>. El primero de los dos Reales Decretos<sup>27</sup> establece el título de grado y las condiciones que se deben cumplir para poder alcan-

<sup>23</sup> JESÚS SANJOSÉ, «Europa: del espacio económico al espacio educativo», en *Razón y Fe*, 250, noviembre de 2004, pp. 235-248.

<sup>24</sup> RD 1044/2003, de 1 de agosto, por el que **se establece el procedimiento para la expedición por las universidades del Suplemento Europeo al Título**. *BOE* 218, de 11 de septiembre de 2003, pp. 33848-33851.

<sup>25</sup> RD 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que **se establece el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional**. *BOE* 224, de 18 de septiembre de 2003, pp. 34355-34356.

<sup>26</sup> Recuérdese la moda por los títulos de Master que ha proliferado estos últimos años, título que, desde el punto de vista académico, no era un grado con validez legal alguna.

<sup>27</sup> RD 55/2005, de 21 de enero, por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado. *BOE* 21, de 25 de enero de 2005, pp. 2842-2846.

zarlo, número de créditos, y el segundo de los Reales Decretos<sup>28</sup> establece los títulos de master y doctor y las condiciones correspondientes.

Un nuevo proyecto de Real Decreto, en este caso con el fin de agilizar los procedimientos de homologación de los títulos extranjeros, ha sido ya informado por el Consejo de Coordinación Universitaria y está a punto de ver la luz tras de su aprobación por el Consejo de Ministros mediante su publicación en el *BOE*.

### 2.3.3. *En la reflexión de la Ministra*

En la citada comparecencia de la Ministra en el foro político del Club Siglo XXI, dedicaba la tercera parte de la conferencia a hablar acerca de las Universidades. Como en ocasiones anteriores, hacía alusión a la UE y en este caso al proceso de Bolonia que marca el ámbito de la reforma universitaria. Pero no se olvidaba de la reforma de la LOU, prometida en el Programa electoral y del tema ya tratado de la financiación universitaria.

En cuanto a la función transmisora del conocimiento de la Universidad, la Ministra, recordando los decretos recientemente aprobados de grado y posgrado, apostaba para que sirvieran para seguir tejiendo redes entre universidades capaces de elaborar proyectos comunes. Valoraba de forma muy positiva el establecimiento de criterios de calidad comunes para los países participantes en el EEES. Glosaba algunas de las ventajas que tiene para los estudiantes la pertenencia a este espacio, movilidad, el convertirse en el centro del proceso de enseñanza y aprendizaje, la existencia de unos nuevos títulos que además de los conocimientos incorporen destrezas y actitudes, la posibilidad de una mejor colocación, etc. Se hacía eco de los trabajos que están realizando las comisiones sobre planes de estudios en los que haya un verdadero ajuste temporal entre los requisitos y la titulación. Entendía además que las Universidades españolas se habían incorporado en los últimos doce años a una política de evaluación y rendición de cuentas como no podían menos, ya que es mucho lo que reciben de la sociedad.

Planteaba la necesidad de reforma de la LOU en temas tales como el acceso de los alumnos y profesores. Para lo primero informaba de la existencia de una comisión que trabaja en la elaboración de la prueba de acceso común y en la formación del profesorado de bachillerato. En cuanto a lo segundo planteaba que «el compromiso electoral adquirido por el Gobierno parte del consenso alcanzado hace unos años y se refiere a un modelo de acreditación que valore los méritos y competencias de los aspirantes. En una fase posterior, las universidades deberán escoger mediante concursos de acceso a los mejores

<sup>28</sup> RD 56/2005, de 21 de enero, por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de Posgrado. *BOE* 21, de 25 de enero de 2005, pp. 2846-2851.

candidatos entre el colectivo de acreditados en un área de conocimiento. La acreditación constituirá un requisito exigido a los candidatos a funcionarios docentes universitarios. Para desarrollarla con garantías de transparencia será necesario comenzar por establecer con rigor los criterios objetivos que deben cumplir los candidatos en los distintos campos científicos».

### 3. CONCLUSIONES

Si al comenzar planteábamos que un año es un tiempo no demasiado largo, pero sí suficiente como para establecer las tendencias y planteamientos efectivos de la política de un gobierno, con el recorrido realizado por las actividades de la Ministra creemos haber demostrado esta afirmación. El camino seguido para hacer el análisis ha consistido en el uso de tres instrumentos básicos: el Programa Electoral del PSOE, la intervención de la Ministra en el Club Siglo XXI y las realizaciones, tanto las que han quedado ya reflejadas en el *BOE*, los tres Reales Decretos de realización inmediata junto con la presencia del Ministerio en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como las que van camino de quedar en el futuro, el *BALOE* de realización más lenta. La organización de estos instrumentos en torno a los dos grandes niveles educativos, universitario no universitario, y la elaboración de un apartado específicamente económico, resulta eficaz.

De esta manera, tras el análisis de la información, se pueden hacer varias afirmaciones. La primera sería que se está respetando básicamente el título del programa educativo electoral en el que se planteaba, «La educación, nuestra prioridad básica», es decir, no hay indicios que se haya supeditado esta área de actuación del gobierno a otras. La segunda es que los pasos que se han dado en materia económica coinciden con la intención de incrementar los recursos dedicados a la educación hasta llegar al porcentaje correspondiente del PIB. La tercera es que se nota que la Ministra gobierna su parcela en el ámbito competencial que le resta: por una parte, mirando al lugar más amplio, la UE, de donde vienen compromisos ineludibles para España como el del proceso de Bolonia o la estrategia de Lisboa; por otra, respetando el nivel de autonomía tanto en materia no universitaria como universitaria.

Aunque algunas de las medidas que aparecen en el *BALOE* sean más que discutibles, en cualquier caso responden a una opción en el equilibrio del binomio equidad calidad, de la misma manera que la *LOCE* optaba por la parte contraria del binomio. De todos modos llama la atención, y más por venir de donde viene, el tímido compromiso económico del gobierno sobre la financiación, ya que esta ley, como las anteriores, sigue careciendo de una valoración económica que haga creíbles las medidas que en ella se toman, y

el recurso al informe anual al Parlamento resulta a todas vistas insuficiente como ya manifiesta la opinión pública.

Para finalizar un apunte sobre la equidad: admitiendo que es importante el criterio de capacidad económica familiar para acceder a un centro, público o concertado, en caso de que la oferta de plazas escolares sea menor que la demanda, este criterio se convierte en poco equitativo cuando los mismos que tienen que aplicarlo, los directores de los centros, una vez al año observan el alto nivel de fraude fiscal que pasa por sus manos. Una mejor fiscalidad, por una parte, y una decidida labor de la Inspección de Hacienda, por otra, competencias ambas del mismo gobierno, harían más creíble para todos la aplicación real del principio de equidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ LÁZARO, PEDRO (dir.): *Cien años de educación en España*, Madrid: MECD-Fundación BBVA, 2001.
- CAPITÁN DÍAZ, ALFONSO: *Educación en la España contemporánea*, Barcelona: Ariel, 2000.
- «Cuatro años sin política educativa», en *Razón y Fe*, tomo 241, febrero de 2000, pp. 125-133.
- «El borrador del proyecto de ley de calidad de educación», en *Razón y Fe*, tomo 245, abril de 2002, pp. 315-322.
- «Evaluación del informe Universidad 2000», en *Razón y Fe*, tomo 241, junio de 2000, pp. 587-594.
- «Evaluación de la OCDE», en *Razón y Fe*, tomo 245, febrero de 2002, pp. 121-128.
- FERNÁNDEZ, JUAN MANUEL: *Manual de política y legislación educativas*, Madrid: Síntesis, 1999.
- «La LOGSE diez años después», en *Razón y Fe*, tomo 242, noviembre de 2000, pp. 272-278. «Un nuevo borrador de proyecto de ley de educación», en *Razón y Fe*, tomo 251, mayo de 2005, pp. 359-366.
- MECD: *Una educación de calidad para todos y entre todos*, Madrid: MECD, 2004.
- PUELLES, MANUEL DE: *Educación en ideología en la España contemporánea*, Madrid: Tecnos, 2002 (4.ª ed. R).
- PUELLES, MANUEL DE: *Política y educación en la España contemporánea*, Madrid: UNED, 2004.
- PUELLES, MANUEL DE: *Elementos de política de la educación*, Madrid: UNED, 2004.
- SANJOSÉ, JESÚS: «Calidad y centros educativos», en *Razón y Fe*, tomo 249, marzo de 2004, pp. 255-237.
- SANJOSÉ, JESÚS: «Europa: del espacio económico al espacio educativo», en *Razón y Fe*, tomo 250, noviembre 2004, pp. 235-248.
- VIÑAO, ANTONIO: *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas*, Madrid: Morata, 2002.
- VIÑAO, ANTONIO: *Escuela para todos*, Madrid: Marcial Pons, 2004.