

Un nuevo borrador de anteproyecto de ley de educación

El día 18 de abril de de 2004 tomaba posesión de la cartera de Educación, Ciencia y Deporte la Ministra San Segundo. Casi un año ha pasado desde esa fecha y tres son los pasos que se han dado desde entonces en cumplimiento del programa electoral de educación no universitaria. El primero consistía en dictar un decreto por el que se modificaba el anterior en el que se había establecido el calendario de aplicación de la LOCE. El segundo se daba, el 27 de septiembre, con la presentación del documento «Una educación de calidad para todos y entre todos», en el que se establecía el marco y el calendario del debate social previo al político. El tercer paso se daba, el 30 de marzo, con la presentación del borrador de un nuevo Proyecto de Ley (orgánica) de Educación que, tras ser presentado y aprobado por el Consejo de Ministros, será enviado al Parlamento para su tramitación. Si el proceso sigue a la misma velocidad, dentro de un año, más o menos, tendremos una nueva ley orgánica sobre educación. De salir, estaríamos ante la sexta ley orgánica sobre el tema en el breve periodo de 25 años de la reciente democracia española. Pero ¿quién nos garantiza que para entonces seguirá gobernando el mismo partido que por fin podrá aplicar la ley que él mismo diseñó de la mejor manera posible demostrando a todos que ha conseguido por fin la manera de atajar los muchos males que según algunos afectan a la educación?

Proceso político

La experiencia democrática de nuestros veinticinco últimos años va demostrando que los plazos políticos de cuatro años, suficientes y hasta largos en otras materias, en materia educativa resultan excesivamente cortos. Y esto, sea cual sea el gobierno que gobierne y lo haga con más o menos votos, es decir, con mayorías absolutas o relativas.

Tras la primera ley nonata de Estatuto de Centros de la UCD, LOECE (1980), las tres leyes promulgadas por el PSOE con mayoría absoluta, LODE (1985), LOGSE (1990) y LOPEG (1995), se hicieron sin el consenso básico y con la amenaza del PP, entonces en la oposición, de ser revocadas cuando llegara su turno de gobierno. La única ley promulgada por el PP con mayoría absoluta, LOCE (2002), se hizo de la misma forma, es decir, sin el consenso básico y con la amenaza del PSOE, entonces en la oposición, de ser revocada cuando llegara su turno de gobierno, situación que estamos viviendo en la actualidad.

Pero es que además se da otro hecho, ya repetido, que consiste en que el partido que legisla no ejecuta y el que ejecuta no legisla. El PP, durante sus periodos de gobierno, tuvo que vivir la experiencia de poner en marcha, cumpliendo con la legalidad, la ley que había prometido derogar, la LOGSE, a la vez que, en cumplimiento de su programa electoral, ponía en marcha los procedimientos correspondientes para revocarla mediante la promulgación de la LOCE (2002). Algo parecido podría haber estado ocurriendo en el presente momento: el PSOE, en cumplimiento de la legalidad, tendría que estar poniendo en marcha la LOCE, ley que, en cumplimiento de su programa electoral, pretendía derogar.

La dificultad de un gobierno sin mayoría absoluta para sacar adelante una ley orgánica en cualquier materia es grande, es decir, tiene necesidad de pactar con otros grupos para sumar las mayorías que los votos no le dieron en las elecciones. Y estos pactos no tienen por qué ser dentro de la misma materia, es decir, que para conseguir sacar adelante la reforma educativa, se pueden hacer concesiones en otras materias por ejemplo sanitarias, de obras públicas, de política exterior, etc.

Esto debió de ocurrir con el primer gobierno sin mayoría absoluta del PP (1996-2000) y en materia educativa se limitó a poner en marcha, sin excesivo entusiasmo, la LOGSE. De hecho no entró en el proceso de derogación, bien porque no encontró socios con los que pactar este asunto o bien porque prefirió conceder en educación a cambio de otras políticas. De ahí que su labor se limitara a hacer lo que desde el Ministerio se podía hacer: modificaciones sobre puntos concretos¹. Prueba de ello son los RD sobre humanidades². En cambio, llegada la mayoría absoluta (200-2004), se lanzó a una transformación legal de mayor calado consiguiendo la aprobación en dos años de la LOCE (2002) y dictando durante el año siguiente, 2003, una serie de RDs necesarios para su puesta en marcha.

La misma ley, con el fin de garantizar una implantación serena y con tiempo, remitía al procedimiento de un RD el mandato de establecer el calendario de implantación con la única limitación de un plazo máximo razonable de otra legislatura. Muy convencidos debían de estar los promotores de aquella ley orgánica de que en esta ocasión garantizaban una razonable implantación de «su nuevo sistema y contenido». Pero los ciudadanos, en uso de su soberanía política, prefirieron dar su confianza al PSOE y lo situaron en el gobierno, eso sí, sin mayoría absoluta.

El PSOE, que había titulado el capítulo educativo del programa electoral «*La educación, nuestra prioridad básica*», diseñó su propia estrategia de cumplimiento. En esta estrategia, aparte de los posibles acuerdos, negociaciones y contrapartidas, se establece un proceso de reforma de la ley orgánica puesto en marcha, el descrito anteriormente, y cuyos tres primeros pasos se han dado en tiempo récord. Dentro de él hay un presumible avance sobre procesos anteriores: al haberse utilizado la legalidad para suspender el calendario de implantación, si se cumplen los plazos previstos, tendremos una nueva ley y esta nueva ley hará que la LOCE (2002) sea enviada al mismo lugar, aunque por razones legales diferentes, en el que se encuentra la nonata del Estatuto de Centros, y por ello no habrá dejado en el sistema educativo casi ninguna huella.

¹ «Cuatro años sin política educativa», en *Razón y Fe*, tomo 241, febrero de 2000, págs. 117-124.

² «Otra oportunidad para las humanidades», en *Razón y Fe*, tomo 242, julio-agosto de 2000, págs. 13-18.

Si en un editorial³ de abril de 2002, con ocasión de la presentación del Proyecto de Ley de Calidad, denunciábamos, entre otros, *un vicio de procedimiento* en la forma de hacer la presentación pública del Proyecto de entonces y reclamábamos que la presentación de cualquier variación significativa en el sistema educativo se hiciera compareciendo ante la Conferencia Sectorial de Educación, es de justicia reconocer que este ministerio así ha procedido, no propiciando filtraciones previas, que tan mal ambiente crean, y presentando el Proyecto ante el órgano representativo de la política ejecutiva educativa del Estado autonómico.

Planteado el proceso, examinemos el producto.

Producto educativo

Basta asomarse a las cuatro leyes orgánicas ya citadas (LODE, LOGSE, LOPEG y LOCE) para darse cuenta de que, aunque todas ellas son orgánicas, sus contenidos son diferentes. El PSOE de los primeros gobiernos estableció una forma de diferenciar la educación en dos grandes bloques: el del desarrollo de la participación en la LODE y en la LOPEG y el de la estructura del sistema educativo en la LOGSE.

Mediante la LODE y la LOPEG, el PSOE desarrollaba su forma de entender determinados derechos básicos relacionados con la educación. Se trataba de plantear una «forma educativa» de entender la «comunidad educativa». Para ello la LODE ordenó de forma compensada los derechos de los diferentes miembros de la comunidad educativa bajo la atenta mirada del gobierno. Así, los derechos básicos de los titulares (de creación y dirección de centros e idearios), se tratan de equilibrar con los derechos básicos de los padres (elección de centros), y con los derechos de los profesores (libertad de cátedra). La práctica continuada de esta ley durante diez años y especialmente dentro de ella la experiencia de coexistencia entre la red estatal y la red privada concertada llevó a una interacción que propició determinadas modificaciones en la participación y en la forma de dirigir los centros. De esa manera, el mismo partido que planteó la LODE, diez años después modificó aquella mediante la LOPEG.

³ «El borrador del proyecto de ley de calidad de educación», en *Razón y Fe*, tomo 245, abril de 2002, págs. 315-322.

A la vez el PSOE desarrollaba una ley de sistema educativo, con aparentemente menos contenido ideológico y más contenido técnico, la LOGSE. En ella se reorganizaba el sistema educativo, cambiando la estructura, se ampliaba la educación obligatoria de los 14 a los 16 años y sobre todo se establecía un currículo común con el fin de paliar la diferenciación temprana. Es decir, en vez de cambiar el currículo y la titulación a los 14 años entre BUP y FP, se establecía un currículo común hasta los 16, con diversas opciones de diversificación, adaptación, etc. y una titulación final común; se entendía que esta medida tenía un carácter compensatorio, finalidad importante del sistema educativo.

Otros cambios también introducidos por la LOGSE⁴ eran los relativos al entendimiento como periodo educativo completo de la etapa de los 0 a los 6 años, Educación infantil, y una reordenación de los bachilleratos según diversas modalidades, todas ellas con un componente proporcionado de optatividad. Como en todos los sistemas educativos, se establecían también los procedimientos para superar curso, mediante la aprobación de determinadas materias, se fijaban los límites de repetición, etc.

La técnica legislativa del PP con la LOCE fue diferente, es decir, se planteó una única ley en la que los grandes bloques, que el PSOE había separado, se refundieron en uno solo. Así nos encontramos reformulaciones del principio de participación fundidas en una misma ley con reformulaciones sobre la organización del sistema educativo. El mismo procedimiento seguido por el PP en la LOCE es el que ha seguido ahora el PSOE con el Borrador del Anteproyecto.

Las discrepancias

Aunque mucho se ha avanzado en el acercamiento de posturas sobre el diagnóstico del sistema educativo, aún siguen planteándose serias diferencias. Y es que a pesar de que existe un organismo evaluador externo que es la OCDE⁵ (Organización de Cooperación y Desarrollo

⁴ «La LOGSE, diez años después», en *Razón y Fe*, tomo 242, noviembre de 2000, págs.272-278.

⁵ «Evaluación de la OCDE», en *Razón y Fe*, tomo 245, febrero 2002, págs. 121-128.

Económico) que debería plantear un marchamo de objetividad para todos, la elección interesada y partidista de determinados datos en detrimento de otros y su posterior interpretación, lejos de aclarar, contribuye a mantener este enfrentamiento. Mientras que el PP insiste en los datos relativos a los resultados de los alumnos y pone ante nuestros ojos que éstos, en determinadas materias, son peores que los de otros países, el PSOE se fija en que los tales indicadores han caído notablemente mientras ha gobernado el PP, partido que, estando en el gobierno, no ha hecho nada por enmendarlos. Añade además el PSOE que, si bien los indicadores de resultados son bajos, no ocurre lo mismo con los indicadores sociales, de sistema y económicos: en equidad, por ejemplo, España, junto con Italia, es uno de los dos primeros países; en cambio en gasto público dedicado a la educación, España, mientras ha gobernado el PP, ha caído de un 4,8% a un 4,4%.

Si tomamos por una parte los **cinco ejes** que, en el preámbulo de la LOCE, establece el PP para organizar la ley, y por otra los tres principios que, en el preámbulo del Borrador de Anteproyecto de LOE, establece el PSOE para organizar la suya, podemos observar cómo aún dentro de una cierta terminología similar se establecen claramente las correspondientes diferencias.

Los tres primeros ejes que vertebran la LOCE tienen que ver con los **alumnos**: el primero enfatiza una cultura del esfuerzo, el segundo una orientación hacia los resultados y el tercero un planteamiento de igualdad de oportunidades para todos. Frente a ellos el Borrador coloca en primer plano el segundo eje insistiendo en la igualdad de oportunidades y trasladando a un segundo lugar, segundo principio, el tema del esfuerzo que, en vez de ser sólo del alumno (LOCE), debe ser de toda la comunidad educativa (Borrador de LOE).

Es notorio cómo la orientación a los resultados de la LOCE pierde énfasis en el Borrador que, si bien repite la doble evaluación de diagnóstico, en EP y ESO, es para justificar intervenciones tendentes a corregir a tiempo, en primaria, problemas que llevan posteriormente a determinados alumnos al fracaso en secundaria.

El tercer eje de la LOCE se convierte en el primer principio del Borrador de la LOE. La insistencia del Borrador en el «para todos» de la calidad, lleva al tema de la igualdad de oportunidades, a la no

diferenciación de currículo mediante itinerarios y a un complicado proceso de asignaturas optativas en cuarto. Es clara también la opción del Borrador por los procesos, aunque no descuide los resultados; por suprimir la reválida, introducida por la LOCE, al final del bachillerato volviendo a una única prueba de ingreso a la Universidad y por la vuelta a la consideración de los 0-3 años como una etapa específicamente educativa, infantil, y no asistencial como planteaba la LOCE.

Otros puntos relacionados con este planteamiento tienen que ver con la forma de organizar el currículo en áreas (PSOE) o en asignaturas (PP) e incluso qué asignaturas o áreas son las que tiene que incluir el currículo básico (más allá del problema específico de la religión o su alternativa, o si educación cívica sí o no).

El cuarto eje de la LOCE plantea la necesidad de mantener al **profesorado**, mediante un sistema de alicientes entre los que figura rescatar el cuerpo de catedráticos de secundaria. El borrador vincula su formación con la Universidad, a la vez que toca asuntos tales como la mejora del sistema, la mejora docente, la enseñanza en entornos abiertos o la importancia de las TIC.

El quinto eje de la LOCE plantea la necesidad de dotar de autonomía al **centro educativo** con el fin de que los centros se especialicen y hagan una oferta variada a la sociedad para que los padres, informados de las diversas posibilidades, opten por el que más satisfaga las necesidades de educación para sus hijos. Para que esto sea posible, la LOCE opta por una dirección profesional mediante todo un proceso de selección y formación del candidato en el que la figura del gobierno tiene un peso específico, peso que pierde la comunidad educativa del propio centro. En el Borrador, si bien se avanza sobre posturas anteriores, LODE y LOPEG, acerca de una dirección más profesional, se mantiene el papel del Consejo escolar en su elección.

Una carencia notoria

Tanto en la LOCE como en el Borrador de la LOE se olvida el tema de la financiación que se remite, en esta segunda, a una adicional, la tercera, en la que en primer apartado se habla de que se dotará al sistema de lo

necesario ¿cuánto?, en el segundo se habla de acuerdos con las comunidades autónomas al respecto, en el tercero se habla de un informe al Parlamento sobre el gasto en educación y en el cuarto se plantea un extenso «otros». ¿Es esto todo lo que se puede esperar de una Ministra que en su ejercicio profesional procede de una cátedra de Economía de la Educación?

Conclusión

El nuevo Borrador de Proyecto de Ley Orgánica de Educación, presentado por la ministra San Segundo, de seguir su trámite ordinario, podría ver la luz en el año 2006. Con el Borrador convertido en Ley tendríamos la sexta ley orgánica para regular el derecho básico a la educación en menos de treinta años de democracia.

Aunque los diez apartados del artículo 27 de la Constitución, dedicado a la educación, se elaboraron de forma consensuada, este difícil equilibrio se produjo mediante la inclusión de cinco apartados por consenso y de los otros cinco por yuxtaposición de los intereses de los dos partidos. Si la experiencia del consenso en los cinco apartados del artículo ha llevado a una cierta estabilidad del sistema, esta estabilidad requiere que se vayan reduciendo también las diferencias en los otros cinco apartados. En este sentido, la clase política no ha sabido seguir iniciativas ciudadanas que repetidas veces no sólo han reclamado un pacto sino que además lo han elaborado y firmado.

Junto a esto, justo es reconocer que los pactos entre los dos partidos para desarrollar el proceso autonómico, en materia educativa, han producido un avance significativo. La presentación previa de las reformas ante los consejeros en la Conferencia Sectorial de educación no es sólo una muestra de protocolo sino una manifestación de respeto que puede llegar a convertirse en un lugar de coordinación de las diferentes administraciones educativas en bien de la educación. ■