

Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)

Las leyes sobre la educación están históricamente imbricadas con la subida al poder político de regímenes y partidos. Se atribuye tal importancia social a la formación escolar de las nuevas generaciones que todas las ideologías quieren influir en los educandos a través de su paso por las cámaras legislativas. El autor analiza una de las leyes educativas que más ha dado que hablar y escribir desde la última reforma constitucional española: la famosa LOGSE.

Pedro Caselles Beltrán *

«Una vez que nos damos cuenta de que no podemos traer el cielo a la tierra, sino sólo mejorar las cosas un poco, también vemos que sólo podemos mejorarlas poco a poco.»

Karl Popper (*Miseria del Historicismo*)

* Licenciado en Pedagogía e Inspector del Ministerio de Educación en Madrid-Centro. Ex director general de Educación Básica del Ministerio de Educación.

Cuando en 1982, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) gana las elecciones generales por mayoría absoluta y accede al gobierno de España, las expectativas de los profesionales y usuarios de la enseñanza pública alcanzan cotas insospechadas de entusiasmo. Por el contrario, la inseguridad y el miedo se incuban y estallan en el sector privado de la educación a causa de los contenidos y mensajes propagados por el partido vencedor en sus programas y mítines electorales.

Los analistas del ámbito educativo esperábamos, a partir de 1982, una primera Ley General de Educación de profunda médula socialista, destinada a erradicar y suplantar a la «Ley Villar» de 1970. Tuvimos que esperar tres años a que el PSOE promulgara, en un clima de agitación sin precedentes protagonizado por las organizaciones empresariales, titulares de centros y Confederación Católica de Padres de Alumnos, «La LODE» (6), ley de contenido sectorial y vocación revanchista, destinada a eclipsar la ordenación educativa llevada a cabo por los gobiernos de UCD.

La LODE es, ante todo, una ley «antiloece» en la medida en que deroga el Estatuto de centros en su totalidad; una embestida ciega y visceral a la política educativa de la UCD, y una demostración de incoherencia al dejar vigente la Ley General de Educación de 1970 en un alto grado de su contenido.

Se elimina una Ley Constitucional, promulgada tras su aprobación por las Cortes Generales de la estrenada democracia y se siguen gobernando dilatados ámbitos del sistema educativo con mecanismos legislativos de la etapa preconstitucional y predemocrática (7).

Desde una óptica estrictamente política cabe afirmar que la andadura

Centros Escolares. Historia, Estudio crítico y Aplicación práctica de la Ley. EDEBE. Barcelona, 1980.

(6) Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

(7) LODE. Disposición Derogatoria:

1. Queda derogada la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de los Centros Escolares.

2. De la Ley 14/70, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, quedan derogados:

a) El Título Preliminar, los capítulos primero y tercero del Título segundo, el Título cuarto y el Capítulo primero del Título quinto.

b) Los Artículos 60, 62, 89.2, 3 y 4, 92, 135, 138, 139, 140, 141.2 y 145.

c) Los artículos 59, 61, 89.6, 101, 136.3 y 4 en cuanto se opongan a lo preceptuado en la presente Ley.

Es decir, de los 146 artículos de la LGE se derogan 40 en su totalidad, 4 parcialmente, y permanecen vigentes 102.

«extinguir», «amortizar» y «fundir» los cuerpos históricos de la Administración española. Paralelamente promueve, crea, promociona y suscita procedimientos blandos y flexibles de acceso a nuevos cuerpos, inventados y camuflados bajo distintos nombres e idénticas competencias que los extinguidos.

La sacralización de lo funcional, de los concursos de méritos frente a las oposiciones libres, del generalismo frente a la especialización, de la responsabilidad del equipo frente a la personal, etc., constituyen los principios básicos que facilitarán la instalación suave de un nuevo funcionariado militante, forzando al límite el artículo 103 de la Constitución (11).

El proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para el debate

EN 1987, en este clima enrarecido, el ministro Maravall presenta ante los medios de comunicación un «Proyecto para la Reforma de la Enseñanza» (12), que constituye el primer esbozo de lo que acabaría siendo la LOGSE, que no vería la luz hasta octubre de 1990, bajo los auspicios de un nuevo titular del departamento (13).

En el Prólogo del Proyecto, Maravall no sólo ignora los sucesivos esfuerzos y logros que configuran la historia de la educación española —incluidos los socialistas de la Segunda República—, sino que se atreve a afirmar:

«Se ha puesto de este modo fin a una tradición histórica en la que la inhibición de los poderes públicos ante las necesidades escolares de la sociedad había corrido pareja con un intervencionismo que asfixiaba cualquier posible iniciativa de los agentes educativos» (14).

(11) El Art. 103.3 de la Constitución establece que «La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

(12) José María Maravall Herrero: *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza. Educación Infantil, Primaria, Secundaria y Profesional. Propuesta para el debate*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia. Madrid, 1987.

(13) En la Historia de los ministros de Educación de España, José María Maravall Herrero es el único, que sepamos, que logró concitar en su contra a Padres, Profesores y Alumnos simultáneamente. Fue víctima de su rigidez y sectarismo.

(14) J. M.^a Maravall H.: *Proyecto para la Reforma de la Enseñanza*. P. 7.

Acude entonces a lanzar el mensaje de la *experimentación* como panacea. Los centros que se adscriban serán dotados de equipamientos especiales y sus profesores recibirán un perfeccionamiento privativo. Los centros de profesores, las unidades de programas de las direcciones provinciales y toda la nueva escala jerárquica del departamento, central y provincial, se aplican a la febril actividad experimentadora. En las reuniones de coordinación se preconizaba oficialmente la *supresión* de los libros de texto, la implantación de la enseñanza comprensiva, la eliminación de pruebas de evaluación, la erradicación de los conceptos de autoridad y disciplina...

Esta fase *experimental* se fue desinflando progresivamente a causa de la desorientación, la confusión y el menosprecio de la mayor parte del profesorado (17).

El ministro expresa en su prólogo una cierta obsesión por situarse en un estado de naturaleza primigenia de la que brotará el auténtico paraíso educativo.

Pese a lo que antecede, el análisis del Proyecto para la Reforma denota, paradójicamente, y como no podía ser de otra forma, la reiteración de realidades oficializadas por la legislación al uso, principios y objetivos establecidos, metodologías y técnicas de aprendizaje utilizadas, conceptos y nociones «de manual», ratificación de la atribución competencial entre Estado y gobiernos autónomos regulada por la Unión de Centro Democrático, criterios de calidad educativa permanentemente deseables, etc. En este sentido, el *proyecto* podría tildarse de *conservador*, ya que aco-

aprobaron, negociado previamente con Felipe González, en el espíritu calificado como «transmisión versallesca del poder».

— Pese a ello, el ministro Maravall, por Real Decreto 607/1983, de 16 de marzo, provocó su suspensión, sin aprobación de alternativa alguna, con lo que, desde un punto de vista legal, resucitó las Orientaciones Educativas derivadas de la Ley General de 1970 («BOE», 23-III-1983).

— Por presión de la Asociación Nacional de Editores de Libros Escolares, que ya habían editado los textos del Ciclo Superior debajo en suspenso, el Ministro Maravall autorizó a mantener los contenidos a cambio de modificar «las pastas», suprimiendo toda referencia a la ordenación abolida...

(17) Muchos Centros abandonaron su carácter de «experimentales», creando problemas de carácter académico a sus alumnos.

— El Bachillerato Experimental conocido como «Bachillerato Segovia», en honor al apellido del Director General que lo lideró, se fue extinguiendo en el olvido.

— Las evaluaciones llevadas a cabo sobre los alumnos afectados, pese a la aplicación de pruebas «adaptadas», condujo a un diagnóstico poco estimulante.

Finalmente, añadiremos que, desde una perspectiva formal, el Proyecto es muy desigual en su redacción, plantea problemas de sistematización y la evidente ausencia de una corrección técnica que hubiera evitado reiteraciones, contradicciones y excesos.

No se puede obviar la sospecha de que su publicación fue precipitada, tal vez a causa de la fuerte presión ejercida en aquellos momentos sobre el Ministerio por los movimientos estudiantiles y del profesorado.

Respecto al deseado *debate* sobre el Proyecto, salvo excepciones, derivó hacia una movilización oficialista, carente de fuerza motivadora capaz de inducir la participación del profesorado (19).

El Proyecto de Ley de Reforma de la Enseñanza

LA situación de profundo desgaste de Maravall provoca su inevitable cese. Su sustituto, el ministro Solana, caracteriza una etapa de aparente distensión durante la que prodiga gestos sonrientes y frases amables, promesas de difícil cumplimiento y divertidas anécdotas (20).

La figura clave del Proyecto de Ley es el secretario de Estado de Educación, Alfredo Pérez Rubalcaba, un político de enorme sagacidad y laboriosidad, especialmente dotado para la negociación.

Pérez Rubalcaba fija los objetivos, traza las líneas maestras, pone en orden las ideas, depura los materiales, elabora los procesos instrumenta-

(19) Los trabajos promovidos por la Federación Española de Religiosos de la Enseñanza (FERE), constituye una notable excepción. Sus aportaciones influyeron en la redacción final del Proyecto de Ley. El promotor: Santiago Martín Jiménez, SJ.

— La clave de la ausencia de implicación del profesorado de la Enseñanza Pública radica, sin duda, en su lamentable estado de ánimo como consecuencia de las penalizaciones económicas ejecutadas por el Ministerio por su participación generalizada en la huelga contra el ministro Maravall.

— Muchas respuestas, no todas, están sistematizadas en «Papeles para el debate». Ministerio de Educación y Ciencia. Centro de Publicaciones. Madrid, 1988. Su predominio endogámico no ofrece dudas sobre la participación de los nuevos «aparatos» funcionariales.

(20) Javier Solana Madariaga, segundo ministro de Educación del PSOE, fue nombrado el día 13 de julio de 1988 y permaneció en el cargo hasta el 24 de junio de 1992.

La insuficiencia del Bachillerato Logse, de dos cursos académicos, ha merecido una dura crítica, pese a las modalidades y optativas en que se diversifica, fundamentalmente a causa de la deflación de las lenguas clásicas y de la filosofía.

La Formación Profesional específica, de grado medio y superior, se construye sobre un conjunto de ciclos formativos, con una organización modular, de duración variable, constituidos por áreas de conocimiento teórico-prácticas, en función de los diversos campos profesionales.

Los ciento treinta y cinco módulos aprobados ya manifiestan una oferta teórica especializada de difícil implantación en la precaria red de centros actual.

El tratamiento de la Educación Especial ratifica la filosofía mantenida desde 1985, basada en los principios de «integración» y «normalización» de los alumnos con necesidades educativas especiales en centros ordinarios.

La LOGSE merece un especial elogio por la novedad de su Título IV, dedicado a la «calidad de la enseñanza», en donde identifica como factores de calidad y mejora: a) La cualificación y formación del profesorado, b) la programación docente, c) los recursos educativos y la función directiva, d) la innovación y la investigación educativa, e) la orientación educativa y profesional, f) la inspección educativa, y g) la evaluación del sistema educativo.

Lamentablemente, las metodologías y procedimientos que se están aplicando al desarrollo de cada uno de estos factores caracterizan una situación poco acorde con el objetivo de *calidad* que se preconiza.

La política de usos y costumbres practicada por el PSOE desde 1982 no es precisamente un modelo de rigor en la selección y promoción del funcionariado; ni el nivel de perfeccionamiento practicado en muchos centros de profesores, una fuente de motivación intelectual; ni la nueva programación docente conduce a una elevación de los niveles educativos.

El déficit de recursos humanos dedicados directamente a la docencia; el celtibérico sistema de nombramiento de directores; la precariedad de la innovación e investigación educativas no están contribuyendo a la consecución de objetivos deseables de calidad.

La Orientación Educativa y Profesional no resiste un somero análisis científico en su hipotética existencia, y la configuración de la Inspección Educativa recientemente consagrada en la LOPEGCE es el aconteci-

que de una u otra manera estamos implicados en el mundo educativo es si la LOGSE va a seguir vigente.

Las divergencias mantenidas por los partidos de la oposición durante las legislaturas en las que se han debatido las leyes socialistas de educación, inducen a pensar en una inevitable *revisión* que, en tal caso, debiera administrarse con una aconsejable dosis de prudencia y realismo, a fin de evitar el enloquecimiento de la ciudadanía educativa.

Aproximándonos a Karl Popper, frente a la contumacia del protagonismo histórico, proponemos la aplicación de una «ingeniería fragmentaria», o reforma gradual de los puntos más críticos o más débiles del sistema.

Tal vez llegue un día en el que la nueva *utopía* a la que unos y otros debiéramos sumarnos desde un deseable estado de madurez democrática, consista en la construcción de *un pacto escolar de Estado*, tendente a garantizar un horizonte de tranquilidad a los alumnos, a sus familias, a los titulares de los centros y al profesorado (28).

La *regeneración política*, de la que España está tan necesitada, no puede ignorar el ámbito educativo. La *regeneración del sistema educativo* en su compleja estructura, desde la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo, constituye un reto de reconciliación con el espíritu constitucional.

(28) Cruz Miñambres, J. E.: «El pacto escolar necesario». Revista *Escuela Española*, 2.937, 15 diciembre, 1988.

— También viene manteniendo esta propuesta R. Vázquez, Viceconsejero de Educación de la Comunidad de Madrid. Intervención en el III Congreso Nacional de Educación y Gestión. Noviembre, 1994.