

# ÍNDICE

<i>Aviso para navegantes</i> .....	11
<i>Instrucciones de uso</i> .....	15

## UNIDAD DIDÁCTICA I POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN

<i>Tema I. NATURALEZA Y OBJETO DE LA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN</i> .....	21
1. La problematización de la política: ¿saber normativo o saber positivo? .....	21
2. La dualidad de la política: <i>politics</i> y <i>policy</i> .....	26
3. La Política de la Educación: su objeto .....	30
3.1. Valores e ideologías .....	30
3.2. Actores.....	34
3.3. Los sistemas educativos .....	37
 <i>Tema II. LAS IDEOLOGÍAS Y LA EDUCACIÓN</i> .....	41
1. Valores y sistemas de valores .....	42
2. Las ideologías: origen y evolución.....	43
3. Concepto, funciones y clases de ideologías .....	47
4. Los elementos ideológicos de la educación .....	50
 <i>Tema III. LOS ACTORES COLECTIVOS</i> .....	57
1. Los movimientos sociales y la educación .....	57
2. Los grupos de interés y de presión: su tipología en educación .....	61
3. Los partidos políticos y los programas educativos.....	65
 <i>Tema IV. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y EL PROBLEMA DE SU REFORMA</i> .....	71
1. Complejidad de las reformas educativas.....	72
2. Las reformas educativas en la segunda mitad del siglo XX.....	75

3. Reformas escolares, cultura escolar y cambio en educación.....	79
4. Las reformas «desde dentro»: la reestructuración de las escuelas..	83
<i>Para ampliar conocimientos</i> .....	87

UNIDAD DIDÁCTICA II  
POLÍTICAS, IDEOLOGÍAS Y ESTADO DE BIENESTAR

<i>Tema V. POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA</i> .....	91
1. Aparición de las libertades públicas y de los derechos que las respaldan.....	91
2. La libertad de enseñanza como libertad de creación de centros docentes .....	95
3. La libertad de enseñanza como libertad de cátedra.....	101
4. La libertad de enseñanza como libertad de elección de centro.....	105
<i>Tema VI. POLÍTICAS RELACIONADAS CON LA IGUALDAD Y EL DERECHO A LA EDUCACIÓN</i> .....	109
1. La educación como derecho social derivado de la igualdad.....	109
2. El contenido problemático del derecho a la educación .....	113
3. Las manifestaciones de la igualdad y la educación.....	117
4. Libertad, igualdad y educación: ¿valores antinómicos? .....	123
<i>Tema VII. EL ESTADO DE BIENESTAR Y LA EDUCACIÓN</i> .....	129
1. Origen y evolución del Estado de bienestar.....	129
2. Estado de bienestar, ciudadanía social y educación .....	134
3. La crisis del Estado de bienestar .....	138
4. El neoliberalismo como fenómeno político y su incidencia en la educación.....	141
<i>Tema VIII. ESTADO, NEOLIBERALISMO Y EDUCACIÓN</i> .....	147
1. Un nuevo escenario ideológico .....	149
2. El discurso neoliberal y la educación.....	151
2.1. El discurso de la calidad .....	153
2.2. El discurso de la libertad de elección de centro docente .....	154
2.3. El discurso de la autonomía institucional .....	156
3. Estado y educación, hoy .....	157
<i>Para ampliar conocimientos</i> .....	163

UNIDAD DIDÁCTICA III  
LAS GRANDES LEYES DE LA DEMOCRACIA

<i>Tema IX. LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA EDUCACIÓN</i> .....	167
1. El contexto condicionante de la transición política .....	168
2. Las características del consenso constitucional .....	175
3. El artículo 27 y la complejidad del pacto escolar .....	179
<i>Tema X. LAS LEYES DE EDUCACIÓN DE LA PRIMERA ETAPA SOCIALISTA (1982-1996)</i> .....	185
1. La LRU: una ley para la reforma universitaria.....	186
2. La democratización de la educación: la LODE .....	190
3. La LOGSE: una nueva ordenación del sistema educativo .....	194
4. La LOPEG: un intento de subsanar errores.....	200
<i>Tema XI. LAS LEYES DE EDUCACIÓN DEL GOBIERNO POPULAR (1996-2004)</i> ..	203
1. La política neoliberal del Partido Popular .....	203
2. La LOU: ¿una ley de universidades impuesta? .....	206
3. Una nueva ley de formación profesional .....	212
4. La Ley de Calidad .....	215
4.1. Los cambios introducidos por la LOCE .....	217
4.2. Las raíces conservadoras de la LOCE .....	219
<i>Tema XII. LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN (LOE): ¿UNA LEY PARA EL CONSENSO?</i> .....	225
1. La tercera alternancia .....	225
2. La política de ampliación de derechos civiles y sociales .....	227
3. Los primeros pasos de la LOE: el debate público .....	230
4. Posición de partida de la LOE: la necesidad de un consenso .....	232
5. Una ley de amplios acuerdos .....	236
6. Características principales de la LOE .....	237
<i>Para ampliar conocimientos</i> .....	243

UNIDAD DIDÁCTICA IV  
EL ESTADO AUTONÓMICO Y LA EDUCACIÓN

<i>Tema XIII. HISTORIA, POLÍTICA Y PROCESO AUTONÓMICO</i> .....	247
1. El peso de los factores históricos y políticos en la descentralización ..	247

2. Tendencias centrífugas y centrípetas en la España liberal .....	249
3. El modelo autonómico de la Segunda República y la educación....	251
4. La Constitución de 1978 y el reparto competencial .....	254
5. Características del proceso autonómico y primera etapa .....	257
6. Segunda etapa: los trasposos y los pactos autonómicos de 1981 ....	260
7. Tercera etapa: los pactos autonómicos de 1992 y la aceleración de los trasposos.....	264
8. Cuarta etapa: nueva reforma de estatutos .....	267
<b>Tema XIV. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA EDUCACIÓN.....</b>	<b>269</b>
1. Aparición de las preautonomías .....	269
2. Concepto y clases de autonomía .....	271
3. Autonomía y educación: el reparto competencial .....	275
4. Las potestades autonómicas y sus límites .....	279
5. El bilingüismo en la enseñanza .....	280
<b>Tema XV. EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN .....</b>	<b>283</b>
1. La posición constitucional del Estado .....	283
2. Las competencias exclusivas del Estado .....	285
2.1. La regulación de los títulos académicos y profesionales .....	287
2.2. Las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Consti- tución.....	288
2.3. La ordenación general del sistema educativo .....	289
2.4. Las enseñanzas mínimas.....	291
2.5. La programación general de la enseñanza.....	293
2.6. La alta inspección .....	295
3. La jurisprudencia constitucional.....	296
<b>Tema XVI. SOLIDARIDAD Y EDUCACIÓN. BALANCE ACTUAL.....</b>	<b>301</b>
1. Algunos datos básicos sobre la educación al culminarse los tras- pasos .....	303
2. Solidaridad y educación: la función compensatoria del Estado ....	307
3. Balance de una década autonómica (2000-2010).....	310
4. Educación y autonomía: luces y sombras.....	316
<i>Para ampliar conocimientos.....</i>	<i>323</i>
<i>Glosario.....</i>	<i>325</i>
<i>Bibliografía.....</i>	<i>351</i>

## TEMA X

### LAS LEYES DE EDUCACIÓN DE LA PRIMERA ETAPA SOCIALISTA

El programa electoral que llevó al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) a un espectacular triunfo electoral en 1982 era, en educación, detallado y prolijo, pero los principios que lo inspiraban eran básicamente dos: garantizar el derecho a la educación y mejorar la calidad de la enseñanza. Se consideraba que ambos principios eran indisociables —había que hacer efectivo el derecho de todos a una educación de calidad—, pero el énfasis recaía en la igualdad, especialmente durante el periodo en que José María Maravall estuvo al frente del Ministerio de Educación (1982-1988), época de marcado signo socialdemócrata en que se diseñaron diversas estrategias igualitarias cuya proyección se mantuvo hasta el final del periodo socialista, aunque con distinta intensidad según se fueron sucediendo los diversos ministros.

#### **Los grandes objetivos en educación, según Maravall**

«Tras las elecciones de 1982, el gobierno socialista afrontaba un triple reto: por un lado, modelar un servicio público de la educación básica de forma acorde con la específica configuración de la oferta escolar en España. En segundo lugar, efectuar en el sistema educativo reformas que neutralizaran su función reproductora de las desigualdades sociales. Promover, en fin, una reforma de métodos y contenidos, de programas y pedagogías, capaz de mejorar los resultados de la población escolar, de elevar la calidad de la oferta educativa y de optimizar el rendimiento de la escuela.»

Maravall, José M.<sup>a</sup>: *La reforma de la enseñanza*, Barcelona, Laia, 1984, p. 6.

El principio de igualdad de oportunidades, en su clásica y triple acepción, presidió durante la larga etapa del gobierno socialista (1982-1996) la elaboración de las políticas educativas: *la igualdad de acceso* a la educación se manifestó en la consideración de la educación como servicio público

—aunque abierto a la iniciativa privada—, instrumentando para ello un constante incremento de la oferta escolar en los niveles obligatorios y adoptando una política de puertas abiertas en los posobligatorios —se aplicó la gratuidad a los centros públicos de bachillerato y de formación profesional, al mismo tiempo que se mantuvieron precios políticos en la universidad—; *la igualdad de condiciones* se fortaleció con la extensión de la escolarización obligatoria y gratuita hasta los 16 años de edad, sentando las bases de una educación igual para todos (ya veremos más adelante la cuestión de la diversidad); *la igualdad de resultados*, dirigida a evitar la repercusión de las desigualdades sociales y económicas en la educación y a procurar que todos los alumnos alcanzaran un mínimo común de educación, se realizó por medio de una política de educación compensatoria dirigida a mejorar la educación infantil (tramo que alcanzó hasta los seis años), la educación de adultos, la integración en la escuela de los minusválidos, los jóvenes marginados, las minorías desfavorecidas o los habitantes de zonas rurales. Se trataba, pues, de un programa ambicioso que respondía al diseño de una política socialdemócrata.

A reforzar esta política socialdemócrata\*, aunque no con el mismo vigor, se encaminaron diversas leyes que tuvieron como objetivo la reforma del sistema educativo: la ley orgánica de Reforma Universitaria de 1983 (LRU); la ley orgánica reguladora del Derecho a la Educación de 1985 (LODE); la ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE) y la ley orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes de 1995 (LOPEG).

## **1. LA LRU: UNA LEY PARA LA REFORMA UNIVERSITARIA**

Como veremos más adelante, el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza llevó a Maravall a acometer una profunda reforma del sistema educativo, desde los primeros años de la educación infantil hasta los últimos de la educación universitaria, escogiendo para ello el camino de las reformas experimentales. Sin embargo, en el ámbito de la universidad, dada la extrema gravedad de la situación, se impuso una reforma inmediata y una nueva ordenación legal que los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD) no pudieron realizar. Como es sabido, el proyecto de ley de Autonomía Universitaria (LAU), impulsado por la UCD, no llegó a

ser debatido en el Congreso de los Diputados porque dificultades internas entre los distintos grupos que formaban este partido obligaron al presidente del Gobierno a retirar el proyecto.

### **Constitucionalizar la Universidad**

«Mi intención era, por decirlo de alguna manera, ‘constitucionalizar’ la enseñanza.

Por poner un ejemplo, la Universidad estaba todavía regida por la ley de Ordenación Universitaria de 1943. En esa ley se llegaba a decir: ‘La Universidad es la falange misionera encargada de expandir el principio agustiniano de que el más saber no acerca a Dios’. No es que las universidades fueran precisamente ‘la falange misionera’ encargada de expandir ese principio agustiniano; eran algo completamente distinto. Pero funcionaban sin ley, sin marco normativo alguno. Por tanto, se trataba de ‘constitucionalizar’ esa Universidad, se trataba de aumentar muchísimo los recursos en educación y en investigación, y llevar a cabo una política igualitaria para superar las desigualdades. Ésos eran los grandes objetivos.»

Entrevista a José M.<sup>a</sup> Maravall, ex ministro de Educación y Ciencia, en Iglesias, María Antonia: *La memoria recuperada. Lo que nunca han contado Felipe González y los dirigentes socialistas*, Madrid, Aguilar, 2003, pp. 46-47.

La situación de la universidad española en 1982 era más apremiante que nunca: una estructura universitaria pensada sólo para la educación de las elites; unos rígidos planes de estudio necesitados de reforma desde hacía mucho tiempo; un predominio y abuso de la cátedra como unidad de docencia; un tercer ciclo desfasado e inadecuado; un profesorado reclutado durante el *boom* escolar a toda prisa, sin la debida preparación; una demanda social en crecimiento constante (en 1960 había alrededor de 170.000 alumnos, mientras que en 1980 ascendían aproximadamente a 650.000, es decir, casi se había cuadruplicado su número en sólo veinte años). Estos grandes problemas requerían una pronta intervención.

La respuesta fue una ley que desarrolló el principio de autonomía universitaria proclamado en el artículo 27 de la Constitución. Las características de esta autonomía fueron las siguientes:

- Autonomía estatutaria: facultad para que las universidades se dieran ellas mismas sus normas de gobierno.
- Autonomía académica: facultad para desarrollar ellas mismas las directrices básicas que dictara el Gobierno sobre los nuevos planes de estudio.
- Autonomía financiera: facultad para elaborar y gestionar sus propios presupuestos.
- Autonomía de personal: facultad para seleccionar su propio profesorado dentro del marco de las normas básicas dictadas por el Gobierno.

Como puede verse, el criterio rector que el Gobierno socialista aplicó en esta reforma equidistaba tanto del modelo napoleónico a que habían estado sometidas tradicionalmente nuestras universidades como del modelo anglosajón de autonomía plena, escogiendo una vía intermedia, probablemente acertada, de autonomía limitada y gradual. Sin embargo, cuando analicemos la ley orgánica de Universidades (LOU), aprobada a instancias del Partido Popular (PP) en 2001, podremos observar que en lo sustancial la autonomía limitada no fue objeto de ampliación, aunque obviamente esas facultades seguían siendo muy restringidas desde la perspectiva de una autonomía plena. El Gobierno popular no consideró conveniente ir más allá de lo que fue el Gobierno socialista, aunque veinte años después se podría pensar en una mayor autonomía, contrapesada por un mayor control social de las instituciones universitarias. Más aún, como veremos en el tema XI, las universidades se encontraron sujetas a una ley más intervencionista que la propia LRU.

Como suele ocurrir en la realización práctica de todas las políticas educativas, la aplicación de la LRU tuvo grandes aciertos e incurrió en grandes errores. Entre los primeros debemos destacar: la concepción de los departamentos como el eje de la vida universitaria, concepción que ha llegado a calar en la vida universitaria española; la disposición a ampliar el abanico de las titulaciones a fin de conectar con las necesidades de la sociedad, si bien factores diversos, entre ellos el propio corporativismo gremial, impidieron un desarrollo más acertado de esta iniciativa; la aparición de las universidades privadas como consecuencia ineludible de la libertad de enseñanza consagrada en la Constitución; finalmente,

el «equilibrio entre las competencias reconocidas al Estado, a los Gobiernos autónomos y a las propias universidades» (Fernández Soria, 1999: 334).

Entre los errores debemos contabilizar fundamentalmente tres: la inadecuada ordenación del profesorado, en especial el sistema de selección, que las universidades pusieron mayoritariamente al servicio de un reclutamiento endogámico, si bien debe reconocerse que la formación de comisiones docentes con tres vocales elegidos por sorteo fue un avance respecto de la legislación anterior; en segundo lugar, la aplicación mimética de los esquemas políticos de la democracia parlamentaria a todas las facetas de la organización universitaria; por último, el peso excesivo de los órganos colegiados en las tres instancias básicas de las universidades —departamentos, facultades y órganos rectores— en detrimento de los órganos unipersonales, democráticamente elegidos, aspecto éste que tampoco sería rectificado por la LOU a pesar de las notables disfunciones que producía en el funcionamiento de las universidades.

También hubo aspectos polémicos, como la incorporación masiva de los profesores no numerarios a la nueva condición de profesores titulares sin pasar por el concurso-oposición decretado por la ley, o la política de puertas abiertas y de democratización de la educación superior, punto éste que requiere ahora nuestra atención.

En 1996, cuando los socialistas dejaron el poder, el número de alumnos excedía de 1.500.000, surgiendo problemas nuevos derivados de la incesante creación de centros universitarios, no acompañada de una buena política de selección del profesorado ni del necesario aumento del gasto público. Es verdad que los últimos gobiernos socialistas intentaron la reforma de la LRU, conscientes sin duda de su necesidad, pero la pérdida de la mayoría absoluta hizo difícil su reforma, por otra parte bastante tímida, centrada únicamente en la modificación del título de la ley dedicado a la regulación del profesorado. La reforma, como sabemos, fue acometida por el PP en su segunda legislatura gracias a la mayoría absoluta que le dio el electorado. Aunque nos ocuparemos de esta y de otras reformas del PP en el tema XI, no debemos dejar de reseñar que la reforma universitaria fue precedida de una campaña de desprestigio de la LRU, muy lejos del espíritu de consenso que alentó el pacto escolar de la