

La LOGSE en la educación española. Breve relato de un cambio histórico

/

The LOGSE in Spanish education. A brief account of a historic change

Álvaro Marchesi

Profesor emérito de la Universidad Complutense de Madrid

DOI

<https://doi.org/10.23824/ase.v0i32.681>

Resumen

El artículo describe los antecedentes que orientaron la elaboración y aprobación de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). Se analizan los programas experimentales y los debates previos a la presentación del Libro Blanco y de la LOGSE y se destacan sus objetivos, su desarrollo y los primeros años de aplicación. En los últimos apartados se resumen los principales aciertos e insuficiencias de la ley.

Palabras clave: LOGSE, educación, sistema educativo.

Abstract

The article describes the antecedents that guided the preparation and approval of the General Law of Educational System (LOGSE). The experimental programs and debates prior to the presentation of the White Paper and the LOGSE are analyzed and their objectives, their development and the first years of application are highlighted. The last sections summarize the main strengths and weaknesses of the law.

Key words: LOGSE, education, educational system.

Han pasado exactamente treinta años desde que se aprobó la LOGSE. ¿En qué contexto social, político y educativo se diseñó? ¿Cuáles fueron sus objetivos principales? ¿Se cumplieron? ¿Qué impacto ha tenido en la educación española? ¿Cuáles fueron sus aciertos, sus lagunas y sus errores? El presente artículo intenta responder a estas preguntas de forma sintética, pues narrar de forma pormenorizada una historia que dura tantos años exigiría una extensión mucho mayor.

La educación española en el comienzo de los años ochenta

El primer dato que es importante tener en cuenta es que hasta el año 1980 no estuvieron escolarizados todos los niños de 6 a 14 años, es decir, solo una década después de haber sido aprobada se cumplió el objetivo principal de la Ley General de Educación (LGE). No hay que olvidar que la mayor parte de los países europeos habían establecido la educación obligatoria hasta los 16 años a finales de los años sesenta.

Una de las razones principales de este retraso fue el insuficiente gasto público en educación. Aunque se elevó del 1,72% del PIB al 2,06% en 1971, luego fue descendiendo por la crisis económica de aquellos años y no se recuperó hasta después de 1977 gracias a los Pactos de la Moncloa firmados por el gobierno, los partidos políticos y las organizaciones sindicales y patronales. En 1980, el porcentaje del gasto público alcanzó el 2,52% del PIB.

A pesar de los esfuerzos de estos años, la situación de la educación era muy insuficiente, sobre todo en las ciudades. La utilización de barracones y bajos de edificios fue necesaria para alcanzar el objetivo de escolarización. El número de alumnos por aula superaba en ocasiones los 35 y los maestros y los profesores tenían que enfrentarse a retos enormes en condiciones profesionales difíciles.

La educación preescolar estaba regulada desde la LGE, pero había tenido un desarrollo desigual. Existía una gran diversidad de centros, desde guarderías hasta preescolares cuya finalidad era preparar para la EGB. También había centros con planteamientos educativos más innovadores. La titulación del profesorado era también muy dispar así como la escolarización de los niños. En el curso 1986-87, el

4,7% de los niños y niñas de 2 años estaba escolarizado, el 16,8% de 3 años, el 88,7% de 4 años y el 100% de 5 años.

A su vez, la EGB y el Bachillerato adolecían de una falta notable de actualización en sus programas y de recursos para responder de forma adecuada al creciente acceso de las nuevas generaciones. La FP de primer grado era fundamentalmente demandada por los alumnos que no habían obtenido el título de Graduado Escolar, con el agravante de que su plan de estudios era más propio de un itinerario académico que de una formación orientada al mundo del trabajo.

En este contexto se produce en 1980 la primera revisión de la LGE en relación con las Enseñanzas Medias, que incluían el Bachillerato y la Formación Profesional. El modelo de Bachillerato se había concebido para el acceso a la universidad. El hecho de que cada vez lo cursaban más alumnos y de que la universidad no podía permitir el acceso a la mayoría de ellos al no haber plazas suficientes motivó la necesidad de un cambio. A su vez, el fracaso de la Formación Profesional de Primer Grado, muy desvalorizada por el amplio abandono de los alumnos durante y al término del primer curso, urgió a su transformación. Además, el porcentaje de alumnos que cursaban la FP era muy inferior a la mayoría de los países europeos. Un último dato no menor: mientras que la educación obligatoria terminaba a los 14 años, la edad legal de acceso al trabajo era a partir de los 16 años.

El Ministerio de Educación y Ciencia de la UCD presentó en 1981 un documento para acometer la reforma de las Enseñanzas Medias. Sus propuestas principales fueron conseguir la escolarización plena hasta los 16 años; establecer un ciclo de enseñanza secundaria que fuera adecuado para la diversidad de alumnos de 14 a 16 años; organizar un Bachillerato de dos años de duración más diversificado; diseñar una Educación Técnica y Profesional más conectada con el mundo laboral.

El documento fue presentado para su debate por la comunidad educativa. Un segundo texto en el que se recogían las aportaciones mostró una gran disparidad de posiciones entre los distintos colectivos, lo que manifestó la dificultad de conseguir un acuerdo entre todos ellos. Pocos meses después, en las elecciones de octubre de 1982, se produjo el acceso del PSOE al gobierno y el diseño de una nueva estrategia para la reforma de las Enseñanzas Medias.

1982-1988: los años de la experimentación de la reforma

El Ministerio de Educación y Ciencia inició en 1983 un proceso de reforma experimental de las Enseñanzas Medias con la participación de los centros y de los profesores. En su primer documento titulado "*Hacia la reforma*" se expusieron sus objetivos principales: ampliar la educación obligatoria hasta los 16 años y establecer una formación básica común; vincular la escuela con su entorno; preparar a los alumnos para la vida, como persona y como ciudadano; superar el desfase entre los objetivos que se asignan a la escuela y los que realmente se consiguen; y dignificar la enseñanza técnico profesional.

La reforma experimental se estructuraba en dos ciclos. El primero, de los 14 a los 16 años, de carácter obligatorio, ofrecía un currículo común a todos los alumnos. El segundo de los 16 a los 18 años, permitía optar entre diferentes modalidades de Bachillerato: Ciencias Humanas y Sociales, Lingüístico, Ciencias de la Naturaleza, Administración y Gestión, Técnico Industrial y Artístico.

La participación de los centros y de los profesores fue voluntaria y se desarrolló en Centros de Formación Profesional y en Institutos de Bachillerato, en donde algunos grupos de alumnos se incorporaban a la reforma mientras que otros continuaban en el sistema de la LGE.

La reforma de las Enseñanzas Medias tuvo una evaluación externa realizada por el CIDE. Sus resultados principales indicaron que los alumnos que cursaron el nuevo modelo de enseñanza experimental en centros de Formación Profesional obtuvieron mejores resultados académicos, valoraban positivamente la metodología activa y participativa de sus profesores y tenían aspiraciones educativas más altas que sus compañeros de los centros no experimentales. Por su parte, los alumnos que cursaron la reforma experimental en institutos de Bachillerato tuvieron iguales resultados que sus compañeros en el primer ciclo y peores en el segundo, si bien se mostraban más satisfechos con sus estudios y con sus profesores.

En el curso 1984-1985 se inició a su vez un proceso también experimental de reforma del ciclo superior de la EGB (actuales 6º de Primaria y 1º y 2º de la ESO). Su objetivo fue establecer un currículo más adecuado a la edad y a los intereses de los alumnos, lo que debería reducir el abandono escolar. Se propuso también avanzar hacia un currículo integrado que abarcara el ciclo superior de la EGB y el

primer ciclo experimental de las Enseñanzas Medias, es decir, una etapa de cinco años de duración.

Simultáneamente se puso en marcha la reforma experimental de la educación preescolar. El objetivo fue organizar una nueva etapa educativa, desde los primeros meses hasta los seis años: la educación infantil. La finalidad principal fue crear una etapa con objetivos educativos propios que integrara a las guarderías de niños, que tenían un carácter más asistencial, con los preescolares existentes, que se orientaban a la preparación a la EGB. Una etapa completa con fines, currículo y metodología específica centrada en el niño y adaptada a sus características y a su desarrollo.

1987-1989: proyecto para la reforma de la enseñanza y dudas sobre su futuro

En 1986 el Ministro de Educación José María Maravall reorganizó la estructura de su departamento, creó la Secretaría General de Educación a cuyo frente puso a Alfredo Pérez Rubalcaba y, bajo su dependencia, estableció una nueva Dirección General de Renovación Pedagógica, para la coordinación de todas las reformas iniciadas y la elaboración de una propuesta integrada de cambio del sistema educativo.

A partir de noviembre de 1986 se produjeron huelgas y manifestaciones de los alumnos de Enseñanzas Medias, algunas virulentas, en protesta por la falta de recursos suficientes para garantizar una enseñanza de calidad en una etapa de amplia expansión de la escolarización. La supresión de la selectividad fue uno de sus principales objetivos. Las enormes movilizaciones en Francia contra el proyecto de reforma universitaria, la ley Devaquet, sirvieron también de detonante. El acuerdo final alcanzado en febrero de 1987 inició la desescalada del conflicto y condujo al Ministerio de Educación a destacar que las reivindicaciones académicas de los estudiantes debían de enmarcarse en la futura ley de Ordenación del Sistema Educativo.

Pocos meses después, en el mes de junio, el Ministro de Educación presentó el *“Proyecto para la reforma de la enseñanza. Educación infantil, primaria, secundaria y profesional. Propuesta para el debate”* (Ministerio de Educación, 1987). Los ejes fundamentales del proyecto fueron los siguientes:

- Un nivel de Educación Infantil de seis años de duración.
- Un nivel de Educación Primaria de los 6 a los 12 años.
- Un nivel de Educación Secundaria con dos etapas: Educación Secundaria Obligatoria de los 12 a los 16 años y Educación Secundaria postobligatoria, de los 16 a los 18 años con dos modalidades diferenciadas, aunque relacionadas entre sí: el Bachillerato y la Educación Técnico Profesional.

El documento presentaba y analizaba diferentes opciones en temas controvertidos: la duración de la ESO y del Bachillerato; la organización de los dos ciclos de la ESO en un único centro o en dos: colegio de EGB los dos primeros años e Instituto los dos siguientes; el tipo de prueba al final del Bachillerato, bien de madurez para obtener el título o bien de selectividad para el acceso a la universidad; las modalidades del Bachillerato; las materias troncales en los diferentes niveles y etapas y distintas iniciativas para mejorar la calidad de la enseñanza.

El Ministerio invitó a las instituciones educativas y a los centros docentes a manifestar sus opiniones a través de un cuestionario de doce preguntas, algunas de ellas con varias alternativas. Casi todas las opiniones se recogieron en cuatro documentos titulados "*Papeles para el Debate*", con un quinto volumen de síntesis (Ministerio de Educación, 1988).

Al Ministerio de Educación llegaron 1270 propuestas, gran parte de ellas procedentes de claustros de profesores. Las respuestas mayoritarias a las preguntas pueden resumirse en las siguientes:

- La mayoría de las opiniones se decantaron por una etapa de Educación Infantil de seis años de duración y una posterior de Educación Primaria de otros seis años de duración organizada en ciclos de dos cursos.
- Se solicitó la incorporación de tres maestros especialistas: inglés, música y educación física.
- La estructura de la Educación Secundaria suscitó la mayor controversia. El Ministerio de Educación había presentado dos alternativas: cuatro años de la ESO y dos de Bachillerato frente a tres años de la ESO y tres de Bachillerato. El Ministerio manifestó en el texto su preferencia por la primera opción, que fue apoyada

mayoritariamente por sindicatos, maestros y profesores de FP. La segunda alternativa obtuvo mayor respaldo de los profesores de Bachillerato.

- La organización de la ESO fue también motivo de amplio debate. El Ministerio se había decantado inicialmente porque el primer ciclo de la ESO se ofertara en los actuales centros de EGB impartido por maestros y el segundo ciclo por profesores de Bachillerato y FP en los actuales centros de Enseñanzas Medias. La mayoría de las opiniones defendieron que toda la etapa se cursara en los Institutos de Secundaria y fuera impartida por profesores de secundaria.

- La propuesta del Ministerio abría dos opciones sobre la modalidad de Bachillerato: seis como en la reforma experimental o tres: Bachillerato de Ciencias Humanas y Sociales, Bachillerato de Ciencias de la Naturaleza y de la Salud y Bachillerato Técnico. El Ministerio se inclinó por esta segunda alternativa. La mayoría de las opiniones la refrendaron, aunque con una modificación: incluir como cuarta modalidad el Bachillerato Artístico.

- El diseño de la Formación Profesional fue considerado insuficiente, lo que condujo al Ministerio a presentar un nuevo documento unos meses después: *Proyecto para la reforma de la educación técnico profesional. Propuesta para debate* (Ministerio de Educación, 1988).

Además, un buen número de aportaciones destacaron que el documento presentaba tres limitaciones importantes: no incluía el coste de la reforma, no analizaba cómo se iba a implantar y apenas desarrollaba el currículo de cada una de las etapas educativas futuras.

Como se puede comprobar por los documentos posteriores del Ministerio, a los que después se hará mención, la gran mayoría de las opiniones mayoritarias se tuvieron en cuenta y orientaron la propuesta final, la LOGSE, en estrecha concordancia con ellas.

El debate durante el curso 1987-88 se vio radicalmente alterado por las masivas protestas de los docentes por sus condiciones económicas y profesionales. En esta situación, era imposible cumplir el calendario de reforma propuesto en el documento de debate.

En junio de 1988, Javier Solana fue nombrado Ministro de Educación. Al comienzo del curso 88-89, logró un acuerdo mayoritario con los sindicatos de profesores, pero el malestar docente continuó durante bastante tiempo más. En los primeros meses de este curso, el Ministro consultó a instituciones, profesores y especialistas sobre la oportunidad y la viabilidad de la reforma. Mientras, el equipo del ministerio responsable del diseño de la reforma continuó trabajando.

A finales de 1988, el Ministro asumió la necesidad de impulsar de forma decidida la reforma general del sistema educativo. En enero de 1989, la reunión del Ministro de Educación con los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Comunidad Valenciana, y Canarias) alcanzó un acuerdo de indudable trascendencia y dio el apoyo decisivo a la reforma. Los acuerdos principales fueron los tres siguientes: necesidad de una reforma profunda del sistema educativo; conformidad con las líneas generales del proyecto de reforma; y aprobación de sus principales objetivos: extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años, proceder a una ordenación general del sistema educativo y elevar la calidad de la enseñanza.

1989: Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo

El 22 de abril de 1989, el Ministro presentaba a los medios de comunicación el conjunto del proyecto en el salón de actos del Ministerio de Educación: el Libro Blanco para la reforma del sistema educativo; el Diseño Curricular Base de la Educación Infantil; el Diseño Curricular Base de la Educación Primaria; el Diseño Curricular Base de la Educación Secundaria Obligatoria organizado en dos volúmenes; y el Plan de Investigación Educativa y de Formación del Profesorado.

En su presentación hubo alguna anécdota divertida. A la hora prevista para la rueda de prensa, los libros no habían llegado al ministerio porque el día anterior hubo que perfilar la memoria económica. El Ministro se acercó al encuentro informal con los periodistas en una sala que mostraba las maquetas de los futuros institutos con un Libro Blanco bajo el brazo con la misma portada y tamaño que el auténtico, pero con todas sus hojas en blanco. Posteriormente, en el salón de actos, el ministro alargó hábilmente su intervención hasta que fue avisado de que los libros completos habían

llegado ya, por lo que pudieron distribuirse a los medios de comunicación sin problemas.

El Libro Blanco fue un documento de 379 páginas organizado en cinco partes: la situación actual de la educación en España; la nueva ordenación del sistema educativo; los factores y procesos del sistema educativo; la planificación de la reforma; y la memoria económica.

La nueva ordenación del sistema educativo y sus factores y procesos se incorporaron posteriormente en la LOGSE, por lo que será en el apartado siguiente dedicado a la ley cuando realice una mención de ellos. Comentaré ahora sus dos últimas partes: la planificación y la memoria económica.

Planificación de la reforma

El objetivo del estudio fue diseñar la posible red de centros en cada una de las provincias cuya gestión dependía del Ministerio de Educación. Se establecieron el número de unidades nuevas necesarias y los nuevos profesores que deberían incorporarse al sistema educativo teniendo en cuenta los objetivos de la reforma y los cambios demográficos en el número de alumnos esperados hasta 1996.

Los criterios educativos que se tuvieron principalmente en cuenta fueron la ampliación de la educación infantil de 3 a 6 años al 100% de los niños de estas edades; la incorporación de maestros especialistas de educación física, inglés y música; la escolarización del 100% de los alumnos de 12 a 16 años en una etapa con optatividad progresiva y del 80% en un Bachillerato con más modalidades; la ampliación de los ciclos formativos de grado medio de Formación Profesional (25% de los alumnos que terminan la ESO) y de grado superior (30% de los alumnos que terminan el Bachillerato)¹; y la orientación educativa y profesional con la generalización de los departamentos de orientación en los Institutos y la ampliación de los equipos multiprofesionales de sector.

El estudio de los cambios demográficos de los alumnos desde 1987 a 1996 indicaron una significativa reducción. Solo se iba a incrementar en las edades de 3 a 5 años. La disminución iba a ser especialmente notable en la población de 6 a 11

¹ Las previsiones de escolarización se realizaron con el suficiente margen para escolarizar tasas superiores al 100% en razón de posibles repeticiones.

años (cerca del 20%), algo menor entre los 12 y 15 años (en torno al 12%) y entre los 16 y 18 años (10%). En la medida en que la reforma se aplicó más tarde de lo previsto, desde 1992 a 2001, el número de estudiantes disminuyó aún más.

Se estableció una variada tipología de posibles centros en función de las transformaciones de los ya existentes. La escolarización de los alumnos de 12 y 13 años en Institutos de Secundaria liberaba aulas para los niños de 3 años en los colegios. Este cambio pudo realizarse según se iban adecuando los Institutos correspondientes y se iban realizando las obras de adecuación de las aulas para la nueva educación infantil.

Las aulas disponibles en los antiguos centros de EGB fue la razón fundamental para generalizar la escolarización del segundo ciclo de la educación infantil en los colegios. Aunque el modelo integrado de educación infantil 0-6 años era muy coherente, el coste que suponía construir tantos nuevos centros y no aprovechar las instalaciones disponibles en los colegios existentes era inasumible.

La estimación de las necesidades de nuevo profesorado se realizó de forma minuciosa teniendo en cuenta los centros disponibles, la red de centros futura y las plantillas teóricas de cada uno de los tipos de centros. Las ratios de alumnos por aula contempladas fueron las siguientes:

Educación infantil 3-6 años: 18/25 alumnos.

Educación Primaria: 25/30 alumnos.²

Educación Secundaria Obligatoria: 30 alumnos.

Bachillerato: 30/35 alumnos.

Ciclos formativos de FP: 20 alumnos.

Se partió de la hipótesis de que la escolarización en los centros privados y concertados se mantendría constante a lo largo de la implantación de la reforma, suponiendo que los alumnos que cursaban actualmente 7º y 8º de EGB continuarían en 3º y 4º de la ESO.

2 La LOGSE estableció posteriormente que el número máximo de alumnos por aula en la Educación Primaria fuera 25.

Se calcularon los cambios en el profesorado en cada una de las provincias que dependían de la gestión directa del Ministerio de Educación. El resumen total ofreció los siguientes datos:

Profesorado actual		Profesorado reforma	
Maestros preescolar / EGB	70.068	Maestros infantil / Primaria	61.719
Profesores BUP y FP	37.045	Maestros en Secundaria	20.557
	-	Profesores secundaria y FP	51.767
Total	107.113	Total	134.043

Cuadro 1. Comparación del profesorado actual en los centros públicos con el profesorado al término de la reforma. Comunidades Autónomas gestionadas por el MEC.
Libro Blanco. Pag. 343

Memoria económica

El Libro Blanco incorporó una memoria económica del incremento de coste de la implantación de la reforma teniendo como referencia que su culminación sería en el curso 1997-98³. Los datos utilizados para su cuantificación fueron de dos tipos. Los primeros y en principio más costosos se obtuvieron a partir de la planificación provincial de la red de centros. De esta forma se calcularon las inversiones para nuevos centros, sobre todo institutos, y obras de acondicionamiento de los ya existentes, el incremento del profesorado, el equipamiento y los gastos corrientes en bienes y servicios. También se incluyeron los incrementos derivados del transporte escolar, comedor y, en su caso, residencias. Conviene recordar que algunas de estas partidas no se consolidaban en el futuro una vez cumplido su objetivo, como es el caso de las inversiones y el equipamiento. El resto era un gasto consolidable

3 El calendario de aplicación se fue extendiendo progresivamente hasta el curso 2001-2002.

por lo que el incremento resultante se mantenía después de terminado el calendario de aplicación de la reforma.

Un segundo tipo de costes fueron aquellas partidas de más difícil desagregación, como por ejemplo los costes del perfeccionamiento del profesorado y la investigación educativa. En este caso se incluyeron los datos globales.

El coste total presupuestado en el área de gestión del Ministerio de Educación fueron 404.145 millones de pesetas, lo que extrapolado al conjunto del territorio nacional ascendió a la cifra de 969.949 millones de pesetas, casi un billón de pesetas (5.853 millones de euros). Posteriormente, en la memoria económica que acompañó a la ley en su remisión al Parlamento, como después comentaré, el presupuesto global ascendió a un billón trescientos mil millones de pesetas (7.831 millones de euros) para respaldar la jubilación anticipada de los docentes y algunas medidas para mejorar la calidad de la enseñanza.

1990. La LOGSE

El debate social y parlamentario

Si bien la presentación del Libro Blanco concitó un apoyo bastante general de las diferentes organizaciones e instituciones sociales, la presentación del anteproyecto de la LOGSE suscitó inicialmente críticas más encendidas. El obispo auxiliar de Madrid-Alcalá denunció el 25 de marzo de 1990 en una homilía que fue leída en todas las iglesias que el proyecto de ley era estatalista y que tenía graves deficiencias que afectaban a los derechos básicos de la persona. Las organizaciones de la escuela católica convocaron manifestaciones y la Conferencia Episcopal Española valoró que el proyecto de la LOGSE incumplía la Constitución española. También ANPE y ANCABA (asociación de catedráticos de Bachillerato) manifestaron su disconformidad y convocaron concentraciones frente al Ministerio de Educación. Las Escuelas de Magisterio y los estudiantes de Enseñanzas Medias realizaron huelgas y manifestaciones. También hubo convocatorias de protesta de Comisiones Obreras y UGT reclamando el cuerpo único de profesores, la licenciatura para los maestros y las mejoras de las condiciones de trabajo de los docentes.

En las siguientes semanas, las reuniones con la CEAPA y con los Secretarios Generales de Comisiones Obreras y UGT así como con el resto de las instituciones educativas redujeron la oposición a la LOGSE. El gobierno aprobó el proyecto de ley el 30 de marzo para su remisión al Parlamento.

Especial mención merecen las negociaciones con las Escuelas de Magisterio, sus estudiantes, los sindicatos de profesores y las universidades. La decisión de suprimir 5º y 6º de EGB y transformarlo en 1º y 2º de la ESO supuso una enorme conmoción en las Escuelas de Magisterio. Quedaban bloqueadas las especialidades que permitían a los maestros acceder a las plazas relacionadas con las especialidades correspondiente en el ciclo superior de la EGB y limitaba inicialmente la oferta formativa a los alumnos.

El acuerdo finalmente adoptado encontró un encaje satisfactorio entre todos los implicados: se establecía en la LOGSE la necesidad del título de maestro para impartir la docencia en la educación infantil y primaria, normativa que no existía anteriormente; se incorporaban tres nuevas especialidades en los centros de primaria, lo que exigía la oferta de formación correspondiente: inglés, música y educación física; se abría el camino para que las Escuelas de Magisterio, en ocasiones junto con los Institutos de Ciencias de la Educación (ICE), se integraran en Facultades de Educación, lo que se reglamentó en sucesivas normas a partir de 1991.

El proyecto de ley incluyó un cambio importante: la posibilidad de la jubilación anticipada de los docentes a los 60 años en condiciones ventajosas. Una parte de este incremento en comparación con lo presupuestado en el Libro Blanco se destinaba a las jubilaciones anticipadas: 102.184 millones de pesetas.

La tramitación parlamentaria

Durante los meses de mayo y junio continuaron las movilizaciones contra la LOGSE. El 10 de mayo, los sindicatos progresistas convocaron una huelga de profesores para reclamar el cuerpo único de enseñanza, la licenciatura para los maestros y evitar retrocesos en la LOGSE por la presión conservadora. A su vez, la educación católica llamó a una manifestación crítica contra la LOGSE el 10 junio en la que insistió en su carácter totalitario.

En el trámite parlamentario, no se produjeron modificaciones fundamentales en la arquitectura del sistema educativo diseñado por el Ministerio de Educación. Hubo, sí, algunos cambios significativos en temas de especial relevancia política y educativa. El primero fue la redacción del currículo, negociado con CIU y PNV para desbloquear sus reticencias con la ley. Finalmente, los puntos 2, 3 y 4 del artículo 4 se redactaron de la siguiente manera:

Artículo 4.

2. El gobierno fijará, en relación con los objetivos, expresados en términos de capacidades, contenidos y criterios de evaluación del currículo, los aspectos básicos de este que constituirán las enseñanzas mínimas, con el fin de garantizar una formación común de todos los alumnos y la validez de los títulos correspondientes. Los contenidos básicos de las enseñanzas mínimas en ningún caso requerirán más del 55% de los horarios escolares para las Comunidades Autónomas que tengan lengua oficial distinta del castellano y del 65% para aquellas que no la tengan.

3. Las Administraciones educativas competentes establecerán el currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas.

4. Los títulos académicos y profesionales serán homologados por el Estado y expedidos por las Administraciones educativas en las condiciones previstas por la presente ley y por las normas básicas y específicas que al efecto se dicten.

Este acuerdo es un buen ejemplo del equilibrio alcanzado en la ley entre las competencias básicas del gobierno central y aquellas otras que correspondían a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus responsabilidades.

Otro de los cambios, pactado con los diferentes grupos políticos, fue una enmienda transaccional en la disposición adicional tercera de la ley con la finalidad de mejorar la calidad de la enseñanza.

Adicional tercera

3. Con el fin de asegurar la necesaria calidad de la enseñanza, las Administraciones educativas proveerán los recursos necesarios para garantizar, en el proceso de aplicación de la presente ley, la consecución de los siguientes objetivos:

- a) Un número máximo de alumnos por aula, que en la enseñanza obligatoria será de 25 alumnos para la educación primaria y de 30 para la educación secundaria obligatoria.
- b) Una oferta de actividades de formación permanente para que todos los profesores puedan aplicar los cambios curriculares y las orientaciones pedagógicas y didácticas derivadas de la aplicación y desarrollo de la presente ley.
- c) La incorporación a los centros completos de educación obligatoria de, al menos, un profesor de apoyo para atender a los alumnos que presenten problemas de aprendizaje y la creación de servicios para atender dichas necesidades en los centros incompletos.
- d) La inclusión en los planes institucionales de formación permanente del profesorado de licencias por estudios u otras actividades para asegurar a todos los profesores a lo largo de su vida profesional la posibilidad de acceder a períodos formativos fuera del centro escolar.
- e) La creación de servicios especializados de orientación educativa, psicopedagógica y profesional que atiendan a los centros que impartan enseñanzas de régimen general de las reguladas en la presente ley.

Los objetivos establecidos en esta adicional de la ley han sido una referencia durante estos treinta años y una reclamación de la comunidad educativa cuando se elevó el número de alumnos por aula en años pasados para recortar el gasto educativo. En estas tres décadas, ninguna ley posterior los ha mejorado ni ha incorporado criterios para adecuarlos a las condiciones específicas de los centros educativos.

Algunas cuestiones fueron polémicas y se negociaron fórmulas que fueran satisfactorias para todos o la mayoría de los partidos políticos. La incorporación de la figura del administrador en los Institutos de Secundaria fue una de ellas. El acuerdo se alcanzó cuando se indicó en el texto que el administrador dependía del director. También el cambio del cuerpo de catedráticos a la condición de catedrático. El debate sobre el cuerpo de catedráticos, supresión pedida por varios sindicatos que reclamaban el cuerpo único, pero que chocaba con su mantenimiento exigido por la asociación de catedráticos y algunos otros sindicatos, encontró una buena salida con la propuesta de la “condición de catedrático”, que permitía el acceso a la cátedra

por la transformación de la propia plaza de profesor de secundaria sin necesidad de cambiar de centro.

La transitoria quinta sobre el acceso a la función pública docente durante las tres primeras convocatorias después de aprobada la ley fue expresión de un acuerdo con la mayoría de los sindicatos para resolver la situación del profesorado interino. Este acuerdo se convirtió después en un auténtico quebradero de cabeza jurídico y social cuando se convocaron las oposiciones y se comprobaron los resultados. Los aspirantes sin experiencia docente, los más jóvenes, consideraron excesivas las ventajas otorgadas a los docentes que habían sido interinos. Una buena parte de la opinión pública también los consideró así.

La oposición del Partido Popular, único que votó en contra de la LOGSE, se basó en la ausencia de una ley específica de financiación de la reforma, en la falta de reconocimiento de la gratuidad de las etapas de escolaridad no obligatoria (segundo ciclo de educación infantil, bachillerato y formación profesional) y en la reducción del bachillerato a sólo dos años, frente a los tres planteados por el PP.

Propuestas principales

La LOGSE apostó por una transformación profunda del sistema educativo, tanto en su estructura como en las propuestas realizadas para conseguir una educación de mayor calidad. Estos cambios pueden resumirse en los siguientes (Marchesi y Martín, 1998): extender la educación obligatoria hasta los 16 años; modificar los niveles y etapas educativas; transformar la formación profesional; mejorar la calidad de la enseñanza; proponer una nueva forma de entender el currículo; impulsar la inclusión educativa y avanzar en la equidad.

Extender la educación obligatoria hasta los 16 años

La extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años fue el eje principal de la reforma educativa y contó con un amplio apoyo de la sociedad y de la comunidad educativa. Las insuficiencias del sistema educativo, la necesidad de una educación de mayor calidad y la demanda de una mayor igualdad educativa impulsaron este objetivo. La ampliación de la educación básica en dos años más, como exponía el Libro Blanco, no bastaba por sí misma para resolver los problemas. Era necesario al

mismo tiempo propuestas renovadoras que garanticen su acierto. Por ello se planteó una reforma global del sistema educativo.

Modificar los niveles y etapas educativas

Se establecieron los niveles y etapas de Educación Infantil (0-6 años), Primaria (6-12 años), Secundaria Obligatoria (12-16 años), Bachillerato (16-18 años) y Formación Profesional de Grado Medio y de Grado Superior. Los principales debates se centraron en la duración de la ESO, si tres o cuatro años, y en el equilibrio entre la enseñanza común y la diversidad de opciones. El preámbulo de la LOGSE precisó la importancia de conseguir este equilibrio en los siguientes términos:

Este período común a todos los españoles se organizará de manera comprensiva, compatible con una progresiva diversificación. En la enseñanza secundaria obligatoria, tal diversificación será creciente, lo que permitirá acoger mejor los intereses diferenciados de los alumnos, adaptándose al mismo tiempo a la pluralidad de sus necesidades y aptitudes, con el fin de posibilitarles que alcancen los objetivos comunes a esta etapa.

Junto con los cambios en las etapas educativas, se modificaron también las enseñanzas de régimen especial: música y danza, arte dramático y artes plásticas y diseño. La reorganización de la enseñanza de la música y la danza en tres grados: elemental, medio y superior, supuso un cambio de gran complejidad que exigió una enorme precisión por la diversidad de especialidades e instrumentos.

Transformar la Formación Profesional

Uno de los objetivos de la reforma fue conseguir una formación profesional atractiva, capaz de concitar el interés de los alumnos y de conectarla de forma eficaz con el mundo laboral.

La primera premisa de la que se partió fue que la educación básica es la mejor garantía para que los estudiantes puedan adaptarse mejor a los cambios futuros. La segunda premisa se basó en la importancia de orientar la formación profesional hacia el aprendizaje en la práctica, en actividades que permitan la experiencia en el trabajo. La formación profesional se concibió como un puente entre la educación básica y el mundo laboral en el caso de los ciclos de grado medio; y entre el bachillerato y ese mismo entorno en los ciclos de grado superior.

Mejorar la calidad de la enseñanza

La calidad de la enseñanza fue uno de los temas prioritarios de la ley. Las nuevas etapas educativas, sus objetivos y el modelo curricular propuesto se orientaron hacia este objetivo. No obstante, la ley dedicó un título específico a la calidad en el que se concretan los siguientes factores: cualificación y formación del profesorado; programación docente; recursos educativos y función directiva; innovación e investigación educativa; orientación educativa y profesional; inspección educativa y evaluación del sistema educativo.

Hay que reconocer que la mayoría de los artículos contienen propuestas genéricas, cuya finalidad principal era destacar la importancia de estos factores y orientar de esta forma a las administraciones educativa y a la comunidad educativa. Conviene destacar que en este título se incluye la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación en cuyo gobierno participarán las administraciones educativas. Su decreto de creación en el que se establece su organización y sus funciones fue aprobado por todas las comunidades autónomas con competencias educativas en ese momento.

Especial relevancia tiene la disposición adicional tercera, a la que ya se ha hecho mención, en la que se establecen el máximo número de alumnos por aula en los distintos niveles y etapas educativas, la creación de servicios especializados de orientación educativa y profesional y la incorporación de un profesor de apoyo en todos los centros completos para atender a los alumnos con problemas de aprendizaje.

Una nueva forma de entender el currículo

El cambio del currículo fue un factor fundamental para mejorar la calidad de la enseñanza. Si se compara con los programas vigentes, incluso los denominados renovados en la EGB, el cambio es radical. De una lista de contenidos para aprender en cada una de las áreas o materias, se pasó a un modelo que especificaba diferentes niveles de concreción: administración central, administración autonómica y el centro docente; se establecieron los objetivos de la enseñanza en términos de capacidades y no de comportamientos observables; se diferenciaron tres tipos de contenidos: conceptos, procedimientos y valores; y se incluyó un conjunto de temas transversales que fueran responsabilidad de todos los docentes:

educación para la salud, para la igualdad, para la defensa del medio ambiente y educación vial, por citar algunos de ellos.

La importancia otorgada a la fundamentación psicológica y a que César Coll y Elena Martín, psicólogos, fueran los responsables del diseño del currículo, condujo a que el modelo propuesto fuera considerado como excesivamente “psicologizado”. Sin embargo, el hecho es que todos los modelos curriculares posteriores se hayan basado en el modelo de la LOGSE y hayan tenido una fundamentación y organización muy similar pone en duda esta crítica.

Los alumnos con necesidades educativas especiales y la integración educativa

La LOGSE respaldó en un capítulo específico de la ley el proyecto de integración impulsado por el Ministerio de Educación desde 1985 y estableció por vez primera en la legislación española la denominación de alumnos con necesidades educativas especiales. Así mismo, se reforzaron los principios de normalización e integración educativa. Se señaló que el sistema educativo “*dispondrá de los profesionales, los recursos y las adaptaciones y diversificaciones curriculares necesarias para que los alumnos puedan alcanzar los objetivos educativos establecidos con carácter general para todos los alumnos*”.

Avanzar en la equidad educativa

La mayoría de los objetivos anteriores tenían como referencia principal conseguir que todos los alumnos tuvieran más y mejor educación, lo que afectaba principalmente a aquellos que por sus condiciones sociales y económicas no podían proseguir sus estudios. La ampliación de la escolarización de prácticamente todos los niños a partir de los 3 años fue un paso importante para compensar posibles carencias educativas en unas edades cruciales para el desarrollo. El incremento de la escolarización hasta los 18 años y la construcción de nuevos institutos también beneficiaron especialmente a los sectores populares de las grandes ciudades y a los habitantes de las zonas rurales. Las iniciativas para mejorar la calidad de la enseñanza como la disminución de alumnos por aula y el incremento de los maestros de apoyo y de los orientadores iban a favorecer especialmente a los alumnos con mayor riesgo de retraso y abandono escolar, problemas que se multiplican en los entornos sociales desfavorecidos. Las políticas de integración

educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales fue un enorme compromiso con estos alumnos para que pudieran acceder a los centros educativos con sus compañeros de la misma edad.

Junto con esta perspectiva equitativa, central en el diseño de la ley, hay un título específico dedicado a la compensación de las desigualdades en la educación. En él se incluyen propuestas para que las políticas de educación compensatoria refuercen la acción del sistema educativo en cada una de las etapas educativas para evitar las desigualdades derivadas de factores sociales, culturales, geográficos o étnicos. Las becas y ayudas al estudio así como la atención especial a los niños pequeños y a las zonas rurales son especialmente subrayadas.

Sin embargo, esta apuesta por la equidad en la ley no se incorporó suficientemente en el conjunto de decisiones que afectan a las condiciones para la enseñanza y a los recursos humanos y materiales que deben proporcionarse a los centros en función de la situación de sus alumnos y de su contexto social. Una limitación que continúa presente en la legislación.

1991-1994. Primeros años de aplicación de la LOGSE

La puesta en práctica de la ley fue una tarea enorme, aún más compleja que su redacción y aprobación. Hubo cuatro retos especialmente difíciles: el cambio de los alumnos de 7º y 8º de EGB, junto con sus maestros, a los Institutos de Secundaria; la reorganización de los Institutos de Bachillerato y de sus plantillas para que pudieran incorporar a los alumnos del primer ciclo de la ESO e impartir también ciclos formativos de Formación Profesional; la reestructuración de los centros de Formación Profesional para que pudieran incorporar la ESO y el Bachillerato; y la decisión sobre la construcción de los nuevos Institutos de Educación Secundaria en las zonas rurales cuyos alumnos deberían proceder de varios pueblos cercanos. Todo ello en un marco de dificultades económicas a partir del segundo semestre de 1992 derivadas de la convulsión financiera e inmobiliaria de Japón agravada por la crisis del petróleo.

El proceso de traslado de los maestros al primer ciclo de la ESO supuso una negociación minuciosa para asegurar los derechos de todos los maestros afectados. La orden que lo regulaba para el ámbito de gestión del Ministerio de Educación

partió de dos pasos previos: el establecimiento de equivalencias entre las especialidades de los maestros y el área de impartición en el primer ciclo de la ESO y la regulación de los ámbitos de influencia entre los institutos de Secundaria y los centros de Primaria. Con estas premisas se determinaron las prioridades de elección.

No fue sencillo tampoco organizar los antiguos Institutos de Bachillerato y de Formación Profesional ahora transformados en su gran mayoría en Institutos de Secundaria para que impartieran la ESO completa, las nuevas modalidades del Bachillerato y determinados ciclos formativos. La integración del cuerpo de Profesores Numerarios de Escuelas de Maestría Industrial en el cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria fue un proceso delicado, así como atribuir la docencia correspondiente a sus respectivas especialidades. En paralelo fue necesario acometer las obras necesarias para adecuar los Institutos a los nuevos requisitos técnicos: aulas suficientes para impartir la docencia, aula de tecnología, gimnasio, aula de música y artes plásticas y aula de apoyo.

La decisión sobre la localidad en la que debería construirse un Instituto de Secundaria para aproximar la enseñanza a todos los alumnos en las zonas rurales fue difícil. Las presiones de los ayuntamientos y de las familias de los alumnos afectados fueron enormes. Era normal. El Instituto daba vida al pueblo y evitaba que los alumnos tuvieran que trasladarse en autobús todos los días. Aunque se estableció que la distancia máxima entre los pueblos y el instituto no pudiera superar la media hora, el temor de las familias a posibles accidentes era visible. A ello se juntaba en ocasiones la rivalidad entre los pueblos. Al final, unos consideraban que se había decidido de forma justa y otros valoraban que la decisión era un atropello.

En el año 1992, el Ministerio de Educación estableció un complemento retributivo asociado a la formación de los profesores, los denominados sexenios de formación. Esta iniciativa no estaba prevista en la LOGSE ni contemplada en la memoria económica. Entonces, ¿cuál fue el motivo para impulsarla?

Tres razones condujeron al Ministerio a iniciar el proceso de negociación. El primero, la importancia de apoyar al profesorado en los años más complicados de la reforma educativa y la necesidad de su formación para que la reforma cumpliera sus objetivos. La segunda, la creciente presión sindical para lograr la homologación

salarial de los docentes con los funcionarios de la administración pública. La tercera, el hecho de que el Parlamento de Canarias, unas semanas antes de sus elecciones autonómicas, hubiera aprobado una ley de homologación de las retribuciones de los funcionarios docentes por la que incrementaban sus retribuciones de forma automática.

La homologación retributiva en Canarias condujo a los sindicatos de profesores a redoblar su presión al Ministerio de Educación. Era un momento complicado, pues a la necesidad de realizar las inversiones previstas en la memoria económica de la LOGSE, se unía el riesgo, luego confirmado, de una crisis económica.

Después de largas y complicadas negociaciones entre el Ministerio de Educación y los sindicatos, por una parte, y del Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda, por otra, se llegó al acuerdo que todavía sigue vigente en la mayoría de las Comunidades Autónomas: distribuir la cantidad total que se pactó en cinco tramos de seis años cada uno (sexenios). El acierto de la propuesta fue vincular los sexenios a la formación del profesorado, lo que la mayoría de los sindicatos docentes valoraron finalmente de forma positiva. Solo si se realizaban determinadas actividades de formación o de investigación de acuerdo con unos criterios previamente establecidos se obtenía el sexenio correspondiente.

1994. 77 medidas para mejorar la calidad de la enseñanza

Los primeros años de aplicación de la reforma fueron muy complicados. Hubo que desarrollar un nuevo modelo de enseñanza y de organización de los centros, de gestionar la nueva red de centros, de organizar la necesaria formación del profesorado, de conseguir la financiación adecuada y de llegar en el momento oportuno con las normas necesarias y los materiales disponibles para implantar cada uno de los niveles y etapas educativas. Además, un amplio sector de profesores de secundaria manifestaba un especial temor y desconfianza ante los cambios propuestos. El hecho de tener que enseñar a todos los alumnos sin selección previa era un reto importante para ellos.

En el año 1991-92, solo el 47% de los centros públicos de las Comunidades Autónomas dependientes del Ministerio de Educación eligieron director, una cifra que estaba descendiendo convocatoria tras convocatoria. Además, la duración de su

mandato en aquellos centros, el restante 53%, cuyo director tenía que ser nombrado por la Administración educativa, tenía una duración de tan solo un año según estableció la LODE años atrás.

Por otra parte, un significativo porcentaje de los inspectores de educación, sobre todo los más antiguos, no se sentían reconocidos ni apoyados por el Ministerio de Educación por haber suprimido el cuerpo de inspectores de educación en la ley de medidas para la Reforma de las Administraciones Públicas de 1984.

Los tres datos citados -dificultades propias de la reforma, falta de dirección estable en los centros y un servicio de inspección educativa que se sentía insuficientemente valorado- complicaban enormemente conseguir los objetivos que la LOGSE se proponía. Al mismo tiempo, el Ministerio de Educación fue especialmente consciente de que tan importante como la extensión de la educación obligatoria y cambiar las etapas educativas, era impulsar iniciativas concretas que contribuyeran a mejorar la calidad de la enseñanza y reforzar a los centros públicos como centros abiertos a todos los alumnos y atractivos para la gran mayoría de los ciudadanos.

Con estas finalidades se presentó un documento titulado *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza* en 1994. En él se analizaba el proceso de aplicación de la reforma educativa y se planteaba un objetivo principal: desarrollar a través de un conjunto de iniciativas concretas el título sobre la calidad de la enseñanza contenido en la LOGSE. Las propuestas se situaban en un doble ámbito: unas suponían cambios en la normativa básica, lo que exigiría modificaciones legislativas; otras se referían a aspectos que se situaban en el ámbito de competencia de las respectivas administraciones educativas y se planteaban, por tanto, como reflexión y para ser aplicadas en el territorio de gestión directa del Ministerio de Educación y Ciencia.

Entre las primeras se encontraban aquellas que afectaban a la dirección y el gobierno de los centros y a la función de la inspección educativa. A ellas se hará referencia en el apartado posterior que aborda la ley que concretó estas iniciativas.

Las propuestas relacionadas con su aplicación en las comunidades autónomas todavía gestionadas por el Ministerio de Educación son muy concretas y la mayoría de ellas se llevaron a la práctica. Leídas hoy siguen teniendo una gran actualidad: “se velará de modo muy especial para que la vida escolar en los centros se desarrolle de acuerdo con principios de tolerancia y respeto hacia los otros,

cualesquiera que sean sus circunstancias personales, posición social e ideológica”; “se favorecerá la utilización por parte de los estudiantes y de la sociedad en general de los recursos de los centros en horario diferentes al lectivo para la realización de actividades deportivas, artísticas y de estudio”; “se pondrá en marcha un programa de fomento de las actividades físico-deportiva en los centros”; “se establecerá un procedimiento para que las plantillas de los centros de nueva creación puedan ser ocupadas, en parte o en su totalidad, por equipos de profesores de la misma zona o localidad con un proyecto pedagógico elaborado previamente”; “se favorecerán e impulsarán las iniciativas sobre la realización de actividades artísticas y musicales en los centros”.

El desarrollo de estas iniciativas no fue sencillo. Algunas de ellas, como la utilización de los centros en horario no lectivo, tardes y fines de semana, tuvo que resolver problemas tan inmediatos como quién abre los centros y en qué condiciones. Otras, como el acceso a los centros de nueva creación por equipos de profesores, se enfrentó con la oposición de los sindicatos de profesores, si bien se llevó finalmente a la práctica restringiendo la participación de los docentes a aquellos con destino definitivo en el área de influencia del nuevo centro. También fue preciso superar las dificultades que manifestaban los gestores de personal del Ministerio de Educación al no haber una habilitación legal para ello. Fue necesario elaborar la norma correspondiente que modificaba el sistema general de traslados de los docentes para determinados centros de nueva creación. Por lo que conozco, ninguna administración educativa ha seguido posteriormente este camino.

La educación bilingüe fue uno de los proyectos con mayor alcance para fortalecer la oferta de los centros públicos. El 1 de febrero de 1996, el Ministerio de Educación y Ciencia y The British Council suscribieron un convenio cuyo objetivo era desarrollar, en determinados centros docentes, proyectos curriculares integrados conducentes a la obtención simultánea de los títulos académicos de los dos países en el ámbito de la educación obligatoria. La incorporación de profesores nativos en lengua inglesa y la formación del profesorado fueron elementos fundamentales del proyecto que se inició en 43 centros de educación infantil y primaria en el curso 1996-97. Para el curso 1997-98 estaba previstos duplicar el número. Sin embargo, la nueva ministra de educación a partir de mayo de 1996, Esperanza Aguirre, paralizó la ampliación del proyecto.

La música fue otra de las iniciativas que desarrolló el Ministerio. En febrero de 1996 se convocó un concurso para la selección de 30 colegios de educación infantil y primaria que se incorporaran al aprendizaje y a la práctica musical como fuente de equilibrio y de tolerancia. Su referencia fue el proyecto MUS-E desarrollado por la Fundación Internacional Yehudi Menuhin en colaboración con la UNESCO y el Consejo Europeo de Música. El compromiso del Ministerio fue incorporar a los centros seleccionados dos profesores de música o de coro del conservatorio para que colaboraran con el maestro de música del centro en el desarrollo del proyecto. Los centros seleccionados recibirían además 500.000 pesetas para la compra de material musical.

1995. La LOPEG

El documento sobre Centros educativos y calidad de la enseñanza puso el acento sobre la función directiva de los centros, su organización y el servicio de inspección educativa y avanzó un conjunto de iniciativas que un año después se tradujeron en la Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los centros docentes (LOPEG). Sus propuestas más relevantes pueden resumirse en las siguientes.

Mayor autonomía a los centros

El objetivo fue conseguir una mayor responsabilidad de los centros y de sus equipos directivos para adaptar los proyectos a sus condiciones sociales y culturales y facilitar la gestión de los recursos disponibles.

La mayor autonomía en la gestión de los medios económicos fue uno de los ejes de la propuesta. Sin embargo, desde la perspectiva actual, las propuestas para reforzar la autonomía de los centros fueron insuficientes, pues apenas avanzaron iniciativas para mejorar la gestión del profesorado ni para comprometer a las administraciones públicas en acuerdos estables con cada uno de los centros en función de su situación educativa y social.

Elección del director

Las insuficiencias del modelo de dirección condujeron al Ministerio de Educación a plantear un sistema diferente de acceso a la función directiva. Los núcleos principales de la propuesta fueron los siguientes:

- El director continuaría siendo elegido por el consejo escolar
- Mayor preparación de los candidatos. Los candidatos a director deberían estar previamente acreditados por la administración educativa. Para ello deberían haber superado un programa de formación y haber recibido una valoración positiva por su trabajo en el aula o en los órganos unipersonales de gobierno.
- La duración del mandato del equipo directivo sería de cuatro años tanto si era elegido por el consejo escolar como si tuviera que hacerlo finalmente la administración educativa por ausencia de candidatos.
- Mayores incentivos económicos y profesionales. Los directores podrían mantener una parte del complemento retributivo cuando dejaran la función directiva.

El objetivo fundamental de los cambios fue reforzar y valorar la función directiva y hacerla atractiva para los docentes con mayor capacidad de gestión y de liderazgo. Los sindicatos de profesores se opusieron a este modelo, como también al conjunto de la ley.

Los cambios propuestos consiguieron revertir la ausencia de directores elegidos por el consejo escolar. Como ya se ha comentado, solo el 47% del total de centros públicos en las comunidades autónomas gestionadas por el Ministerio de Educación fueron elegidos por el consejo escolar en el curso 1991-92. Este porcentaje subió al 63% el curso 1995-96. (Fuente: Consejo Escolar del Estado, 1997).

El modelo propuesto, además de incrementar la elección por el consejo escolar, tuvo otras consecuencias positivas: evitó que el mandato de los directores elegidos por la administración educativa fuera de solo un año al pasarlo a cuatro; e incluyó como requisito para presentarse a la dirección del centro haber sido evaluado previamente. Esta condición supuso elaborar un modelo de evaluación de la práctica docente o del ejercicio de puestos directivos, lo que fue el primer proyecto de evaluación externa del profesorado.

El Cuerpo de Inspectores de Educación

La LOPEG recuperó el Cuerpo de Inspectores de Educación que había sido suprimido una década antes. La razón fundamental fue reforzar sus funciones y recuperar su valoración y reconocimiento.

La ley estableció los requisitos para el acceso y el sistema de ingreso: el concurso-oposición. En la fase de concurso se valoraba especialmente el desempeño de cargos directivos y, en el caso de los Profesores de Enseñanza Secundaria, haber accedido a la condición de catedrático.

Evaluación de los centros y de los docentes

La mayor autonomía de los centros llevó aparejada un énfasis en su evaluación. La ley determinó que las administraciones educativas pondrían en marcha planes de evaluación externa de los centros docentes sostenidos con fondos públicos.

El propósito explícito de esta propuesta fue tanto avanzar en la evaluación como evitar los modelos que solo tienen en cuenta los resultados de los alumnos y hacen públicas año tras año la lista jerarquizada de todos ellos. Por ello, la ley estableció (artículo 29.4):

La evaluación de los centros deberá tener en cuenta el contexto socioeconómico de los mismos y los recursos de que disponen, y se efectuará sobre los procesos y sobre los resultados obtenidos, tanto en lo relativo a la organización, gestión y funcionamiento, como al conjunto de las actividades de enseñanza y aprendizaje. Las Administraciones educativas colaborarán con los centros para resolver los problemas que hubieran sido detectados”.

Posteriormente, el Ministerio de Educación elaboró un programa de evaluación de centros en el que se establecía, junto con la evaluación interna, su evaluación externa cada cuatro años por la inspección educativa de acuerdo con los criterios establecidos en la LOPEG. Anteriormente, el MEC había desarrollado el Plan de Evaluación de Centros Docentes (Plan EVA), lo que supuso una experiencia enormemente enriquecedora (Luján y Puente, 1996).

También se determinó en la ley la importancia de la valoración de la función pública docente para mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores. Los resultados obtenidos deberían ser tenidos en cuenta para el desarrollo profesional de los docentes. Desde entonces, poco o casi nada se ha avanzado en este campo.

Además de estas medidas legislativas, el Ministerio de Educación procuró dotar a los centros públicos de una mayor estabilidad de las plantillas de profesores. Por ello, acordó con las administraciones públicas con competencias en materia educativa convocar el concurso general de traslados de los docentes cada dos años y no cada año como se venía haciendo tradicionalmente. También se decidió convocar las oposiciones a la función pública docente cada dos años, alternando las convocatorias de maestros y de profesores de secundaria. A ello hay que añadir la posibilidad, como ya se comentó anteriormente, de que equipos de docentes cohesionados en torno a un proyecto pudieran acceder a los centros de nueva creación.

Aciertos de la LOGSE

Un proceso con amplia participación y negociación

La elaboración de la LOGSE supuso una larga etapa de experimentación, debate y negociación. Desde 1983 hasta 1990, año de aprobación de la ley, hubo un creciente número de centros de todas las etapas educativas que experimentaron un nuevo currículo y unas nuevas formas organizativas que sirvieron de base para el diseño de la LOGSE.

Junto a estas experiencias, se debatió ampliamente una propuesta inicial que dio paso al Libro Blanco y a la ley posterior. En los primeros años de aplicación de la reforma, las discusiones continuaron sobre los proyectos curriculares. Hubo, pues, 10 años de preparación y 10 años de aplicación. Una ley posterior, la LOE, modificó algunos puntos negativos de la ley, impulsó otros cambios positivos, pero mantuvo las líneas básicas de la LOGSE, lo que contribuyó a su institucionalización.

Un proyecto global para mejorar la calidad y la equidad en la educación

La propuesta de reforma incluida en la LOGSE formuló un cambio educativo de todos los niveles y etapas educativas, lo que exigió una especial coordinación entre todos ellos. Las experimentaciones parciales aconsejaron abordar la reforma desde una perspectiva global e integral, única manera de establecer la mayor conexión posible en todo el sistema educativo.

Esta visión integral es la que ha dotado de coherencia al modelo propuesto y ha facilitado avanzar en los objetivos de mejorar la calidad y la equidad educativa. La planificación inicial realizada sobre la aplicación de la reforma durante diez años y el estudio sobre los costes de cada uno de los cambios facilitó enormemente conseguir los objetivos propuestos.

Un liderazgo estable con competencias en la gestión educativa

Buena parte de los aciertos, también de los olvidos y de los errores, fue el hecho de que la mayor parte del equipo del Ministerio de Educación responsable de la reforma se mantuviera desde 1986 a 1996.

Tal vez, incluso más importante, fue que el Ministerio de Educación tuviera la obligación de aplicar la reforma en las diez comunidades autónomas que no recibieron las competencias en educación hasta después de 1996: Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia. Navarra lo hizo en 1990. Ello suponía valorar cada decisión desde la perspectiva de tener que llevarla a la práctica. La planificación de la reforma y el estudio presupuestario fue posible por mantener estas competencias y conocer bien lo que sucedía en los centros docentes. También, conviene no olvidarlo, el Ministerio de Educación tuvo que gestionar las protestas, huelgas y manifestaciones de estudiantes y de profesores, relativamente numerosas durante estos años, que se veían afectados y descontentos con la LOGSE o con su aplicación.

Las reuniones del equipo responsable de la reforma con los directores de los centros, con las distintas instituciones, con las universidades, con los sindicatos y con las asociaciones profesionales fueron continuas, lo que proporcionó una visión ajustada de la realidad educativa.

Por su conocimiento del proyecto global y por la gestión de un territorio más amplio que el de cada una de las comunidades autónomas con competencias transferidas, se puede afirmar que el Ministerio de Educación iba un paso por delante de estas comunidades en la aplicación de la reforma, ya que acumulaba una experiencia mayor. Ello facilitó que se organizaran diferentes reuniones de varios días entre los equipos responsables de la reforma del Ministerio y de cada una de las comunidades autónomas para reflexionar juntos sobre la red de centros, la formación del profesorado, el cambio de los maestros y alumnos de 7º y 8º de EGB

a los institutos, los problemas del transporte y la organización de la enseñanza en las zonas rurales. Hay que reconocer que aunque la mayoría de las comunidades con transferencias educativas tenían gobiernos de un signo político diferente al del gobierno central (PNV en el País Vasco, CIU en Cataluña, PP en Galicia y CC en Canarias), las relaciones, la colaboración y la lealtad mutua fueron extraordinarias.

Olvidos e insuficiencias de la LOGSE

La financiación

¿Hubo un desfase entre el coste de la LOGSE establecido en la memoria económica enviada al Parlamento, 1 billón 300.000 millones de pesetas (7.831 millones de euros), y los incrementos presupuestarios para la educación no universitaria durante la década de los años noventa? Los datos indican que la financiación de la reforma durante la década de los años noventa fue, en el mejor de los supuestos, en torno a un 12% menor de lo previsto inicialmente.

Si se comparan las cantidades presupuestadas en la memoria económica de la LOGSE enviada al Parlamento en 1990, 7.831 millones de euros, con los incrementos presupuestarios entre 1990 y 2001, 9.830 millones de euros, (véase cuadro 2), la impresión inicial es positiva. Sin embargo, si se actualiza el presupuesto de la memoria económica con el IPC general (sistema IPC base 2016), se comprueba que la cantidad presupuestada en 1990 debería haber alcanzado los 11.222 millones de euros en 2001. Es decir, el incremento de los presupuestos educativos en la enseñanza no universitaria durante estos mismos años fue un 12,4% inferior a las previsiones de la memoria económica que acompañó a la ley en su tramitación parlamentaria, aun aceptando que los incrementos presupuestarios se dedicaran en su totalidad a los objetivos de la reforma.

Cuadro 2. Gasto público en educación no universitaria desde 1990 a 2001. En millones de euros.

Fuente: Ministerio de Educación.

<http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Tabla.htm?path=/Recursosecon/Gasto/Series2018//10/&file=gasto02.px&type=pcaxis&L=0>

Gasto público en educación no universitaria	1990	1991	1992	1994	1996	1998	2000	2001
	10.300*	12.150*	12.658	13.570	15.148	16.420	18.927	20.130

* Cifras obtenidas a partir del incremento presupuestario en educación no universitaria durante estos dos años al no constar en la serie del Ministerio de Educación.

Los incrementos del profesorado fueron muy importantes e incluso es posible comprobar que las previsiones se cumplieron. El Libro Blanco calculó que debería incrementarse el profesorado en la enseñanza pública en 67.400 docentes entre 1989 y 1998⁴. Los datos del Ministerio de Educación indican que el número de profesores de la enseñanza pública superó este número entre 1991 y 2001 (MEC. Estadísticas de la Educación. Varios años). También se puede afirmar que los presupuestos para las jubilaciones anticipadas y para la ampliación de los conciertos en la enseñanza privada en 3º y 4º de la ESO se cumplieron en su totalidad. Estos datos apuntan, en consecuencia, a que el capítulo con menor gasto del previsto fue el de las inversiones para la construcción de centros y para su adaptación.

Último dato. El incremento del gasto público en educación en relación con el PIB pasó del 3,64% en el año 1990 al 4,35% en 2000.

Desajustes entre grados, ciclos y en la organización de la ESO

La falta de conexión entre los ciclos de grado medio y de grado superior de FP fue una opción que se manifestó demasiado rígida para el progreso de los alumnos. El objetivo inicial fue elevar el nivel y la valoración de los ciclos de grado superior, por lo que se exigió para su acceso haber obtenido el título de Bachillerato. Los problemas que ello generó a los alumnos para su progresión profesional condujeron a establecer vías de relación directa entre ambos ciclos.

4 Esta cifra se refiere al conjunto de España. Se han extrapolado los datos obtenidos en la planificación de las comunidades autónomas gestionadas por el Ministerio de Educación. A ellos se ha hecho mención anteriormente (véase cuadro 1).

La regulación como un ciclo educativo en los dos primeros años de la ESO provocó un gran debate y no menos críticas. Lo que fácilmente se admite en la Educación Primaria, fue imposible incorporarlo en la cultura de la Educación Secundaria. La decisión inicial de realizar la evaluación final de este ciclo en 2º de la ESO y no en el primer curso abrió el camino para subrayar que la LOGSE defendía la promoción automática. Un mensaje que reforzó la creencia de determinadas instituciones de que la ley bajaba el nivel de aprendizaje de los alumnos. La LOE estableció posteriormente la evaluación de cada uno de los cursos de la ESO.

El contexto social, económico y cultural

Posiblemente, el olvido principal de la LOGSE fue la escasa consideración que se atribuyó a la influencia del contexto social, económico y cultural del centro y de los alumnos en su aprendizaje y en los retos a los que un centro educativo debía enfrentarse.

Es cierto, como ya se ha indicado antes, que la mayoría de los objetivos de la LOGSE estaban orientados a facilitar la enseñanza a los alumnos que anteriormente se habían encontrado con más barreras para proseguir sus estudios; y que hubo un título específico en la ley sobre la compensación de las desigualdades en la educación. Pero considero que no fue suficiente. Hubiera sido necesario un esfuerzo mayor para asegurar que las condiciones y los recursos de los centros que escolarizan a alumnos con mayores dificultades por razones sociales, económicas, culturales o personales fueran mejores que las de los demás centros. Ello debería traducirse en menos alumnos por aula, un incremento de la financiación para los gastos de funcionamiento y un aumento de los profesores de apoyo, orientadores y profesores de servicios a la comunidad. El tiempo de las normas generales debería dejar paso a normas diferenciales que tuvieran en cuenta la situación de los centros docentes.

El desarrollo profesional de los docentes y la evaluación

La LOGSE no estableció un camino para impulsar el desarrollo profesional de los docentes. No pareció una urgencia en aquellos momentos ante las enormes dificultades y convulsiones a las que se enfrentaba la aplicación la ley y las exigencias que ya sentía el profesorado. La evaluación de los docentes como

requisito para presentarse a la dirección del centro fue la única estrategia que se consideró adecuada en aquellos momentos para abrir un camino que facilitara el cambio en la cultura mayoritaria contraria a este tipo de evaluación.

Existe ahora un mayor convencimiento en un número amplio de los docentes de que es necesario avanzar en su desarrollo profesional e incluir en este proceso su evaluación siempre que sea respetuosa con la complejidad de la acción docente y se plantee con carácter voluntario.

Es hora, pues, de afrontar con decisión, tranquilidad y visión de futuro los nuevos retos de la educación, algunos de ellos derivados de los olvidos e insuficiencias de la LOGSE y otros de los cambios sociales, culturales y tecnológicos de la sociedad española.

Financiación

Sin financiación expresa.

Conflicto de Intereses

Ninguno.

Referencias bibliográficas

Consejo Escolar del Estado. (1997). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo. 1994-1995*. Madrid: MEC.

Luján, J. y Puente, J. (1996). *Evaluación de centros docentes. El Plan EVA*. Madrid: MEC.

Marchesi, A. y Martín, E. (1998). *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*. Madrid: Alianza.

Ministerio de Educación y Ciencia. (1987). *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para el debate*. Madrid: MEC.

Ministerio de Educación y Ciencia (1998). *Proyecto para la reforma de la educación técnico-profesional*. Madrid: MEC.

Ministerio de Educación y Ciencia. (1998). *Papeles para el debate*. 5 volúmenes.
Madrid: MEC.

Ministerio de Educación y Ciencia. (1989). *Libro Blanco para la reforma del sistema educativo*. Madrid: MEC.

Ministerio de Educación y Ciencia. (1994). *Centros educativos y calidad de la educación*. Madrid: MEC.